

ČESKÉ PRÁVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

vědecký časopis

Vydavatel: Česká společnost pro právo životního prostředí, z. s.

Evidenční číslo MK ČR E 11476

ISSN: 1213-5542

Časopis je zařazen od roku 2014 na Seznamu recenzovaných neimpaktovaných periodických publikací Rady pro vědu, výzkum a inovace

Adresa redakce:

Náměstí Curieových 7, Praha 1, PSČ 116 40, tel. 221 005 232

e-mail: stejskal@prf.cuni.cz

www.cspzp.com

Šéfredaktor:

doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

Editoři rubrik:

Vědecká témata:

doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

Komentovaná judikatura SDEU:

Mgr. Vojtěch Vomáčka, Ph.D., LL.M.

Z judikatury Ústavního soudu ČR:

JUDr. Ondřej Vícha, Ph.D.

Členové redakční rady:

Prof. Dr. Zbigniew Bukowski (Polsko)

Prof. JUDr. Milan Damohorský, DrSc.

(UK v Praze)

JUDr. Ing. Filip Dienstbier, Ph.D.

(UP v Olomouci)

Prof. Dr. Grzegorz Dobrowolski (Polsko)

doc. JUDr. Jaroslav Drobník, CSc.

(UK v Praze)

Prof. nadzw. Dr. hab. Adam Habuda (Polsko)

Prof. Dr. Ferdinand Kerschner (Rakousko)

Prof. JUDr. Soňa Košičiarová, Ph.D. (Slovensko)

JUDr. Hana Müllerová, Ph.D.

(Ústav státu a práva AV ČR, v.v.i.)

doc. JUDr. Ing. Milan Pekárek, CSc.

(MU v Brně)

doc. JUDr. Ivana Průchová, CSc.

(MU v Brně)

Prof. Dr. hab. Wojciech Radecki (Polsko)

Ing. Tomáš Rothrockl

(Správa NP Podyjí)

JUDr. Ing. Josef Staša, CSc.

(UK v Praze)

doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

(UK v Praze)

JUDr. Veronika Tomoszková, Ph.D.

(UP v Olomouci)

JUDr. Josef Vedral, Ph. D.

(UK v Praze)

Prof. Dr. hab. Mag. Erika Wagner (Rakousko)

Fotografie na obálce:

doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

Grafická úprava obálky:

RNDr. František Rozkot, CSc.

Sazba a technická redakce provedena

v nakladatelství Eva Rozkotová,

Na Ptačí skále 547, 266 01 Beroun

eva@rozkotova.com

Tištěno na papíru splňujícím ISO 14001

a certifikáty EMAS, FSC, PEFC a ECF.

Náklad: 400 výtisků

Uzávěrka 49. čísla dne 30. 9. 2018.

Fotografie na obálce:

Národní přírodní rezervace Soos,

Nový Drahov u Františkových Lázní.

Toto číslo bylo podpořeno Radou vědeckých společností ČR – rozhodnutí AV ČR

č. 106/2018/RVS ze dne 7. 3. 2018.

☛ OBSAH č. 3/2018 (49) ☚**ÚVODNÍK***Vojtěch Stejskal*

Suchá hlava

7

VĚDECKÁ TÉMATA*Petra Jánošíková*

Daňověprávní aspekty ochrany životního prostředí: Daň z nemovitých věcí 11

Václav Petrmichl

Vyhlašování maloplošných zvláště chráněných území dle zákona o ochraně přírody a krajiny 29

Aleš Mácha

Přístup do krajiny a náhrada škody 41

Z JUDIKATURY ÚSTAVNÍHO SOUDU ČR*Ondřej Vícha*

Nová právní úprava národních parků je ústavně konformní 56

KOMENTOVANÁ JUDIKATURA SOUDNÍHO DVORA EU*Vojtěch Vomáčka, Jana Nováková*

Omezení vlastnického práva z důvodu ochrany životního prostředí: Obecný a veřejný zájem v judikatuře ESLP a SDEU 85

KOMENTOVANÁ JUDIKATURA Z OBLASTI SPRÁVNÍHO SOUDNICTVÍ*Martina Franková*

Právní povaha závazných stanovisek vydávaných pro souhlasy podle stavebního zákona aneb nad dvěma rozsudky Nejvyššího správního soudu 114

Z VĚDECKÉHO ŽIVOTA*Vojtěch Stejskal, Tomasz Bojar-Fijalkowski*

19. ročník tradiční česko-polsko-slovenské konference práva
životního prostředí 124

Cena Josefa Vavrouška pro studenty katedry práva
životního prostředí PFUK 133

RECENZE A ANOTACE*Recenze: Hana Müllerová*

Právo na příznivé životní prostředí: Zkušenosti vybraných evropských
zemí a návrhy pro budoucí uplatňování v ČR 136

PŘEHLED AKTUÁLNÍ LEGISLATIVY

Sbírka zákonů červenec – září 2018 140

INFORMACE O ČASOPISU 142

POKYNY PRO AUTORY 144

ZÁSADY RECENZNÍHO ŘÍZENÍ 147

☛ **TABLE OF CONTENTS No. 3/2018 (49)** ☚

EDITORIAL

<i>Vojtěch Stejskal</i> Drought in law	7
---	---

MAIN TOPICS

<i>Petra Jánošíková</i> Tax Law Aspects of Environmental Protection – Real Estate Tax	11
<i>Václav Petrmichl</i> Designation of Small Specially Protected Areas According to the Act no. 114/1992 Coll., Nature and Landscape Protection Act	29
<i>Aleš Mácha</i> Access to Landscape and Compensation for Damage	41

**COMMENTARY ON CASE LAW OF THE CONSTITUTIONAL
COURT OF THE CZECH REPUBLIC**

<i>Ondřej Vícha</i> The New Legislation of the National Parks is Constitutionally Conform	56
--	----

**COMMENTARY ON CASE LAW OF THE COURT OF JUSTICE
OF THE EUROPEAN UNION**

<i>Vojtěch Vomáčka, Jana Nováková</i> The Environmental Limitations to Property Rights: Public Interest and General Interest in the Case Law of the ECHR and the CJEU	85
---	----

**COMMENTARY ON CASE LAW OF THE SUPREME
ADMINISTRATIVE COURT OF THE CZECH REPUBLIC**

<i>Martina Franková</i> The Legal Nature of Binding Opinions Issued for Consents Under the Building Law or Two Judgments of the Supreme Administrative Court	114
---	-----

FROM SCIENTIFIC LIFE

The 19th Annual International Scientific Polish-Czech-Slovak Conference Relating to the Environmental Law	124
Josef VAVROUŠEK Award 2018	133

THE REVIEWED PUBLICATIONS

Right to a favourable environment: Experiences of selected European countries and proposals for future application in the Czech Republic	136
--	-----

NEW ENVIRONMENTAL LEGISLATION

The Statute Book of the Czech environmental legislation July – September 2018	140
---	-----

THE PEER-REVIEWED JOURNAL “ČESKÉ PRÁVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ”

Basic information	142
-------------------	-----

INFORMATION FOR AUTHORS

Manuscript requirements	144
-------------------------	-----

PRINCIPLES OF THE PEER-REVIEW PROCEEDINGS	147
--	------------

◀ ÚVODNÍK ▶

SUCHÁ HLAVA

Vážené čtenářky, vážení čtenáři,
právě otevíráte 49. číslo našeho časopisu.

Jak jsem již psal na tomto místě v minulém čísle, naši vrcholní politici se konečně rozhodli, že klimatické změny nejsou fata morgana a začali tento fenomén brát vážně. V létě vznikla tzv. Národní koalice pro boj se suchem, sdružující kromě státních institucí také odborníky z vědecké sféry a praxe. V oblasti práva životního prostředí stojí jistě za zmínku vedle již čtyři roky připravované protieroční vyhlášky k zákonu o ochraně zemědělského půdního fondu společná legislativní aktivita ministerstev životního prostředí a zemědělství, neboť tyto úřady konečně připravily novelu vodního zákona, která reaguje na závažný hydrologický jev sucha v krajině. Pokud v důsledku sucha požadavky na užívání vod převyšují dostupné zdroje vod a je nezbytné omezovat hospodaření s vodou a přijímat další související opatření, nastává stav nedostatku vody. Úředníci tuto navrhovanou novou hlavu vodního zákona nazývají přilehavě „suchá hlava“.

Návrh původně vycházel z koncepce řešení opačného hydrologického extrému, kterým jsou povodně (stávající hlava IX vodního zákona). Výrazem této inspirace je návrh na zřízení tzv. komisí pro sucho, které budou vykonávat svoji působnost v případě vyhlášení stavu nedostatku vody. Tento stav bude vyhlášovat hejtman příslušného kraje. Komise budou nařizovat opatření pro dané území, přičemž základem pro rozhodování budou plány pro sucho, podobně jako stávající povodňové plány. Jak uvádí na svých webových stránkách ministerstvo životního prostředí, „součástí novely rozhodně nebude „znárodnění studní“, ani možnost nařídít majitelům studní umožnit vodu využívat pro celou obec, to je mediální nesmysl, proti kterému se Ministerstvo zemědělství a Ministerstvo životního prostředí několikrát ohradily“¹.

Aktuálně se návrh nachází v meziresortním připomínkovém řízení. Uvidíme, co z toho všeho nakonec vzejde.

V našem časopise v letošním roce, jak jste si jistě již všimli, uvádíme na začátku každého čísla propagaci programu Dešťovka, což je také jeden z projektů, které by měly přispět k opatřením proti suchu v krajině.

A o čem si přečtete tentokrát na stránkách našeho časopisu?

¹ https://www.mzp.cz/cz/news_180815_sucho

Klíčovým článkem našeho čísla je patrně příspěvek Ondřeje Víchy. Účelem a obsahem je přiblížit čtenářům aktuální a z pohledu práva životního prostředí velmi významné rozhodnutí Ústavního soudu ČR, v němž se tento soudní orgán ochrany ústavnosti zabýval ústavní konformitou novely zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (zákon č. 123/2017 Sb), která s účinností ode dne 1. 6. 2017 zavedla novou právní úpravu související s vymezením, členěním a ochranou národních parků jako nejvýznamnější kategorie zvláště chráněných území v České republice. Plénum Ústavního soudu nálezem sp. zn. Pl. ÚS 18/17 ze dne 25. 9. 2018 zamítlo návrh na zrušení celé této novely, jakož i alternativní návrh na zrušení jejich jednotlivých ustanovení. Konečně tedy můžeme přinést na stránkách našeho časopisu zase jednou také dobrou zprávu. Jak uvádí Ondřej Vícha, „*dílčí závěry, ke kterým Ústavní soud v rámci abstraktní kontroly ústavnosti právní úpravy národních parků dospěl, lze tesat do kamene a psát tučným písmem do učebnic práva životního prostředí.*“

Pro úplnost je ovšem třeba dodat, že v současnosti je u Ústavního soudu pod sp. zn. Pl. ÚS 22/17 vedeno (a v době uzávěrky tohoto čísla časopisu dosud nerozhodnuto) řízení o dalším návrhu na zrušení části zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Jedná se o návrh skupiny senátorů Parlamentu ČR na zrušení ustanovení odst. 3 věta první ve slovech „podle tohoto zákona“ v § 70 zákona ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění zákona č. 225/2017 Sb., a ustanovení odstavců 9, 10 a 11 v § 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 225/2017.²

Petra Jánošíková pokračuje s dalším dílem volného cyklu článků na téma daně v právu životního prostředí, tentokrát půjde o daň z nemovitých věcí. Václav Petrmičl se věnuje vyhlásování maloplošných zvláště chráněných území dle zákona o ochraně přírody a krajiny. Aleš Mácha se zabývá tématem právní úpravy přístupu do krajiny. Cena Josefa Vavrouška byla letos udělena již po třiadvacáté, a v kategorii diplomových prací podobně jako loni i letos uspěla pražská katedra práva životního prostředí, kromě toho zaznamenala úspěch i v kategorii dizertačních prací.

Již po devatenácté se letos v tradičním zářijovém termínu sešli polští, čeští a slovenští odborníci a odbornice zabývající se právem životního prostředí na společné oborové konferenci, tentokrát v polském Chelmnu. Z této konference přinášíme podrobnou informaci. Všichni se již těšíme do Prahy na jubilejní 20. ročník v září 2019.

Ať se vám naše nové číslo časopisu líbí.

Vojtěch Stejskal
šéfredaktor



² K této problematice blíže srov. např. Akademické stanovisko k novele stavebního zákona, kterou se mění mimo jiné zákon o ochraně přírody a krajiny. České právo životního prostředí, č. 1/2017 (43), s. 10-21.

EDITORIAL**Summary**

Current issue of the journal *Czech Environmental Law Review*, No. 3/2018 (49) deals with the following hot issues and main themes.

Ondřej Vícha presents the current development in the case law of the Constitutional Court of the Czech Republic. The paper presents current decision of the Constitutional Court of the Czech Republic (finding no. Pl. ÚS 18/17 of 25. 9. 2018), which rejected the proposal of a group of 25 senators to repeal Act No. 123/2017 Coll., amending Act No. 114/1992 Coll., on the Protection of Nature and the Landscape, as amended regulations, or to repeal the provisions of this Act. This amendment to the Act on Nature and Landscape Protection has introduced a new legal regulation of national parks in the Czech Republic. The petitioner complained of defects in the legislative process prior to the adoption of the amendment to the Act on Nature and Landscape Protection, the uncertainty or internal contradiction of the amended legal regulation and its inadequacy with the right of municipalities and regions to self-government, the right to own property and freedom of movement. The Constitutional Court concluded that the proposal was not justified.

Petra Jánošíková presents the Tax Law Aspects of Environmental Protection, currently the Real Estate Tax.

Václav Petrmichl deals with the current legislation of designation of small specially protected areas according to the act no. 114/1992 Coll., nature and landscape protection act. The article especially deals with the drafting process and process of designation of areas, including the legal form of the designation.

Aleš Mácha deals with the impacts of the amendment to Act No. 114/1992 Coll. on Nature and Landscape Protection on the obligations of landscape users as well as the impacts of the amendment to the obligation of landowners to compensate for the damage to the persons who use the free passage through the land. The article therefore deals primarily with the provisions of Section 63 of Act No. 114/1992 Coll., on Nature and Landscape Protection.

Vojtěch Vomáčka and Jana Nováková provides commentary on the recent case law of the European Court of Human Rights concerning environmental limitations to property rights under Protocol 1 Art.1 of the European Convention on Human Rights.

Martina Franková presents the two current judgments of the Czech Supreme Administrative Court in the field of the environmental law. The author focuses on the legal nature of binding opinions issued for consents under the Czech Building Law.

Also, in the current issue of the journal *Czech Environmental Law Review* we bring to you some information about the 19. Czech-Polish-Slovak annual conference of environmental law, Josef Vavroušek Award 2018, new books from environmental law or the new environmental legislation of the Czech Republic.

Vojtěch Stejskal
editor-in-chief



◀ VĚDECKÁ TÉMATA ▶**DAŇOVĚPRÁVNÍ ASPEKTY OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ
DAŇ Z NEMOVITÝCH VĚCÍ***JUDr. Petra Jánošíková, Ph.D.***1. Úvod**

Daň z nemovitých věcí patří mezi přímé daně majetkového typu. V současné době je tato daň i nadále upravena zákonem č. 338/1992Sb., o dani z nemovitých věcí, ve znění pozdějších předpisů, který byl však v souvislosti s novou soukromoprávní úpravou rozsáhle novelizován¹ a přejmenován (dále ZDNV). Nahrazení pojmu nemovitost pojmem věc nemovitá v novém občanském zákoníku (Z č. 89/2012Sb.) se tak promítlo do samotného terminologického názvu tohoto daňového zákona. Další legislativní změny byly vyvolány novým pojetím stavby a pozemku, kdy stavba je nově považována za součást pozemku. Pro účely daně z nemovitých věcí však zůstává zachována koncepce oddělenosti stavby a pozemku, které jsou z pohledu daňového posuzovány samostatně, a stavba, která je součástí pozemku, se považuje za nemovitou věc (pokud je budovou nebo inženýrskou stavbou), a je tudíž předmětem daně ze staveb a jednotek.

Zákon č. 338/1992Sb. byl v posledních dvaceti letech novelizován celkem 32x.²

Cílem statí je právní analýza daně z nemovitých věcí a zodpovězení otázky, zdali tato daň přispívá k ochraně životního prostředí a zdali má své místo v daňovém systému, či je již neefektivní ji vybírat. Časově je zkoumáno období 1918–2018. Teritoriálně je předmětem zkoumání především území České republiky.

Při zpracování autorka vycházela především z příslušných právních předpisů ve stavu k 1. srpnu 2018.

Z hlediska metodologického byly použity metody komparace, deskripce a právní analýzy.

¹ Zákonné opatření Senátu č. 344/2013Sb., o změně daňových zákonů v souvislosti s rekodifikací soukromého práva o změně některých zákonů, část třetí.

² Zákonné opatření Senátu č. 344/2013Sb., o změně daňových zákonů v souvislosti s rekodifikací soukromého práva o změně některých zákonů, část třetí.

2. Daň z nemovitých věcí de lege historia

Československý stát vznikl v roce 1918 zákonem č. 11/1918Sb. z. a n., o zřízení samostatného státu československého. Tímto zákonem byla přijata zároveň i doposud platná úprava daní včetně daňového systému.³

Předchůdcem dnešní podoby daně z nemovitých věcí byla pozemková a domovní daň upravená v zákoně č. 76/1927Sb., o přímých daní.

Pozemková daň se zaměřovala na všechny obhospodařované pozemky. Z daňové povinnosti byla vyňata neplodná půda, neobdělávané močály a rybníky, zastavěná plocha a nádvoří a silnice a stálé cesty. Daň platili držitelé pozemků zapsaní v pozemkovém katastru. Od daně byly trvale osvobozeny zejména zahrady veřejných korporací sloužících k veřejně prospěšným účelům, ochranné hráze a příkopy, veřejná pohřebiště a mrchoviště, vojenská cvičiště. Zákon znal i osvobození dočasné. O trvalém či dočasném osvobození od daně rozhodoval finanční orgán 2. instance na žádost poplatníka. Základ daně se určoval násobkem určeného čistého katastrálního výnosu pozemků. Výše daňového zatížení byla 2 % později 6 %. Společně s daní se vybíral i osobní příspěvek ve výši 1,5 % základu daně. Od roku 1940 ještě státní přírážka ve výši 1 % základu pro vymeření daně pozemkové.

Domovní daň se vybírala ve dvou základních formách, a to jako domovní daň činžovní a domovní daň třídní od vlastníků nebo trvalých uživatelů budov. Z daňové povinnosti byly vyňaty zejména státní budovy, budovy sloužící diplomatickým účelům, budovy patřící cizím státům. Zákonná úprava znala trvalé nebo dočasné osvobození od daně. Domovní daň činžovní se vybírala ve všech městech z domů, ve kterých byla více než třetina obytných místností pronajatá, a ze všech pronajatých budov. Základem daně bylo hrubé nájemné, případně nájemní hodnota, přičemž sazba daně byla 8 %, resp. 12 % v Praze, Brně a Bratislavě.

Domovní daň třídní se vybírala v jednotlivých obcích a z nepronajatých budov. Daň se platila z obytných místností a její sazba byla odstupňovaná v sazebníku třídní daně podle počtu obytných místností v budově.

³ Zákon č. 338/1992Sb., o dani z nemovitostí byl mnohokrát novelizován následujícími předpisy (celkem 32): zákonem č. 315/1993Sb.; zákonem č. 242/1994Sb.; zákonem č. 248/1995Sb.; zákonem č. 65/2000Sb.; zákonem č. 492/2000Sb.; zákonem č. 239/2001Sb.; zákonem č. 483/2001 Sb.; zákonem č. 576/2002Sb.; zákonem č. 237/2004Sb.; zákonem č. 669/2004; zákonem č. 179/2005Sb.; zákonem č. 217/2005Sb.; zákonem č. 342/2005Sb.; zákonem č. 545/2005Sb.; zákonem č. 112/2006Sb.; zákonem č. 186/2006Sb.; zákonem č. 261/2007Sb. a 296/2007Sb.; zákonem č. 1/2009Sb.; zákonem č. 281/2009Sb., zákonem č. 362/2009Sb.; 199/2010 Sb.; zákonem č.30/2011 Sb., zákonem č. 212/2011 Sb., zákonem č. 375/2011 Sb.; zákonem č. 475/2011 Sb.; zákonem č. 350/2012 Sb.; zákonem č. 503/2012 Sb.; zákonného opatření senátu č. 344/2013 Sb., zákonem 23/2015 Sb.; zákonem č. 84/2015 Sb. a zákona č. 225/2017 Sb.

K 1. 1. 1953 byla v Československu provedena zásadní daňová reforma, kdy byla prvorepubliková pozemková i domovní daň zrušena. Nově byla domovní daň upravena v zákoně č. 80/1952 Sb.⁴ Podléhaly jí všechny budovy bez ohledu na formu vlastnictví. Výnos domovní daně byl příjmem místních národních výborů a její správu vykonávaly okresní národní výbory, pokud k tomu nebyl pověřen místní národní výbor. Poplatníkem daně byl zpravidla vlastník nebo to mohl být uživatel. Daň se platila z budov obytných i provozních, zřízených k trvalým účelům, se zastavěnou plochou, nádvořím a domovní zahradou. Základ daně byl diferencovaný v závislosti na typu budovy. U pronajatých budov, ať už zcela nebo částečně pronajatých, vyjma budov hospodářských organizací a družstev, se základ daně počítal z nájemného a z ceny užívání v běžném kalendářním roce. Sazba daně v tomto případě činila ročně 45 % základu daně; převyšovala-li základ daně 30.000 Kčs, činila daň ročně 50 % jejího základu. Základ daně u nepronajatých budov, vyjma budov hospodářských organizací a družstev, se počítal podle výměry zastavěné plochy. Sazba byla zde diferencovaná a stanovena pevně na každý i započatý m². Uplatňovala se zde polohová renta, čili, bral se v potaz počet obyvatel v obci, kde se nemovitost nacházela. Místní národní výbor mohl daň zvýšit o 10 - 50 % nebo přiměřeně snížit či prominout, pokud s tím souhlasil okresní národní výbor. Dále mohlo ministerstvo financí stanovit, že i v jiných obcích, než Praha, Brno, Bratislava a lázeňská města, národní výbor daň zvýší o 10 % až 100 %. Základ daně z budov hospodářských organizací a družstev byl tvořen z hodnoty, která byla uvedena v aktivech rozvahy k 1. lednu běžného kalendářního roku. Sazba daně zde činila ročně 1 % jejího základu. Poplatníci byli povinni podat do 15. února 1953 národnímu výboru přiznání na úředně stanoveném tiskopise a zároveň byli povinni si sami daň vypočítat. Přiznání se podávalo zvláště pro každou budovu podle stavu k 1. lednu 1953. V ostatních případech poplatníci podávali přiznání a daň počítali, jen došlo-li ke změně v okolnostech rozhodných pro vybrání daně nebo ke vzniku daňové povinnosti, a to do 15 dnů po nastalé změně nebo po vzniku daňové povinnosti anebo na úřední výzvu. Hospodářské organizace a družstva podávaly v takových případech přiznání do 30 dnů po uplynutí kalendářního čtvrtletí. Nepodal-li poplatník přiznání včas, mohla být daň zvýšena maximálně o 10 %. Daň se platila bez vyměření národním výboru zpravidla čtvrtletně vždy do 15. února, 15. května, 15. srpna a 15. listopadu. Daň z nepronajatých budov byla splatná ve dvou stejných splátkách ve lhůtách do 15. února a do 15. května. Nečinila-li daň více než 100 Kčs, byl poplatník povinen zaplatit celou daň do 15. února.

⁴ Vice JÁNOŠÍKOVÁ, Petra. The Tax System in the Czech Republic and its Transformation in the 20th and 21st century. In RADVAN, Michal (ed.) *System of Financial Law: System of Tax Law: Conference Proceedings*. Brno: Masaryk University, Faculty of Law, 2015. 388 p. Publications of the Masaryk University, theoretical series, edition Scientia; file no. 515. ISBN 978-80-210-7827-7, p. 89-109.

Pokud poplatník nezaplatil včas, byl povinen zaplatit penále ve výši 5 % nedoplatků daně s příslušenstvím zjištěných ke dni 15. února, 15. května, 15. srpna a 15. listopadu a u daně z nepronajatých budov ke dni 15. února a 15. května. Pozemková daň jako taková nebyla upravena zákonem. Zdanění zemědělské půdy v podstatě probíhalo v rámci daně ze zemědělské činnosti (Zákon č. 77/1952Sb.), který měl podpořit rozvoj a upevňování jednotných zemědělských družstev. Základ daně se zde počítal pomocí průměrných norem výnosnosti na 1 ha zemědělské půdy.

V důsledku řady úprav domovní daně a změny společenských faktorů, kdy se zdaňování domovního majetku stalo značně rozsáhlým a nepřehledným, došlo k novému vydání zákona o domovní dani, a to zákonem č. 143/1961Sb. Nová domovní daň výrazně postihovala vlastníky nájemních domů. Zdanění vlastníků rodinných domů se v zásadě neměnilo. Tato úprava vydržela až do roku 1992, kdy byl přijat zákon o dani z nemovitostí č. 338/1992Sb., který ve znění pozdějších předpisů platí dodnes.

3. Daň z nemovitých věcí *de lege lata*

V rámci systematizace textu a jeho logické návaznosti je dále postupováno při interpretaci daně zejména podle základních prvků daňové techniky (subjekt, objekt, základ daně, sazba a splatnost) a dělby daně na daň z pozemků a ze staveb a jednotek.⁵

Subjektem daně z pozemků podle § 3 ZDNL je poplatník, kterým je zpravidla vlastník pozemku. Poplatníkem však může být i svěřenský fond, podílový fond, fond obhospodařovaný penzijní společností, nebo také stavebník v případě pozemku zatíženého právem stavby. Speciálně je stanoven poplatník u pozemků ve vlastnictví České republiky (organizační složka státu, státní fond, státní podnik nebo státní příspěvková organizace apod.), kterému přísluší hospodařit s majetkem státu, anebo právnická osoba, která má právo užívat pozemek na základě výpůjčky. U pronajatých či propachtovaných pozemků evidovaných v katastru nemovitostí zjednodušeným způsobem je poplatníkem nájemce či pachtýř. Stejně pravidlo se uplatňuje u pronajatých či propachtovaných pozemků, s nimiž hospodaří Státní pozemkový úřad nebo Správa státních hmotných rezerv nebo převedených na Ministerstvo financí ČR na základě rozhodnutí o privatizaci. V případě pozemků, jejichž vlastník není znám, je poplatníkem daně uživatel.

Poplatníkem daně ze staveb a jednotek podle § 8 ZDNL je také zpravidla vlastník stavby či jednotky. Dále jím může být obdobně jako u pozemků svěřenský fond, podílový fond nebo fond obhospodařovaný penzijní společností. Pro stavby a jednotky ve vlastnictví státu platí obdobná pravidla jako pro pozemky.

⁵ Více PICMAUS, František. *Daně, odvody a poplatky v ČSSR*. 2. vyd. Praha: Nakladatelství technické literatury, 1985, s. 46-47.

Nemovitě věci, s nimiž hospodaří Státní pozemkový úřad nebo Správa státních hmotných rezerv, a nemovitě věci převedené na základě rozhodnutí o privatizaci na Ministerstvo financí ČR, které jsou pronajímány nebo propachtovány, mají za poplatníka určeného nájemce či pachtýře (vyjma bytů a obytných domů). Existuje-li k jedné stavbě více poplatníků, platí pro ně solidární povinnost.

Předmětem daně z pozemků jsou podle § 2 ZDNLV pozemky, které se nacházejí na území České republiky a které jsou evidovány v katastru nemovitostí. Konkrétně je pak předmětem daně z pozemků zejména zemědělská půda (orná půda, chmelnice, vinice, zahrady, ovocné sady, trvalé travní porosty); hospodářské lesy využívané k podnikání zejména k těžbě dřeva; rybníky s intenzivním a průmyslovým chovem ryb; zastavěné plochy a nádvoří; plošné stavby neboli zpevněné plochy pozemků užívané k podnikání nebo v souvislosti s ním; stavební pozemky, a to v rozsahu výměry pozemku v m² odpovídající zastavěné ploše nadzemní části zdanitelné stavby a ostatní plochy, např. plochy sídlištní zeleně, okrasné zahrady, zahrady v zahrádkářských koloniích, hřiště, sportoviště, koupaliště, autokempy, rokliny, slatiny, plochy s těžební činností, hřbitovy aj.

Zákon o dani z nemovitých věcí jmenovitě vyjímá ze zdanění některé další pozemky, které nejsou předmětem daně, a to v § 2 odst. 2 ZDNLV. Jsou to např. pozemky zastavěné stavbami (zamezení dvojímu zdanění jedné plochy dvěma různými daněmi); lesní pozemky, na nichž se nacházejí lesy ochranné a lesy zvláštního určení; vodní plochy kromě rybníků sloužících k intenzivnímu a průmyslovému chovu ryb a pozemky určené pro obranu státu. Předmětem daně nejsou ani pozemky v rozsahu odpovídajícím výši spoluvlastnických podílů na nich, které jsou součástí zdanitelných jednotek v budově bytového domu, a jiné pozemky ve spoluvlastnictví vlastníků zdanitelných jednotek v budově bytového domu užívané společně s těmito jednotkami, a to v rozsahu odpovídajícím výši spoluvlastnických podílů těchto spoluvlastníků na nich.

Zákon řadu pozemků v ustanovení § 4 ZDNLV od placení daně osvobozuje. Osvobození se výslovně vztahuje i na část pozemku. Důvodem pro osvobození jsou nejčastěji celospolečenské zájmy. Proto jsou osvobozeny především pozemky ve vlastnictví státu, krajů a obcí. Osvobození se často vztahuje k pozemkům sloužícím k zabezpečování veřejných služeb. Svoji roli sehrávají vedle ekonomických, právních a politických faktorů také enviromentální aspekty a mezinárodní dohody.

Daň ze staveb a jednotek zahrnuje jak stavby a jednotky určené k bydlení, tak stavby sloužící k podnikatelským účelům.

Předmětem daně ze staveb a jednotek jsou podle § 7 ZDNLV obecně stavby a jednotky na území České republiky. Zdanitelnou stavbou se rozumí dokončená nebo užívaná budova ve smyslu katastrálního zákona a také inženýrská stavba

(vymezení se nachází v příloze zákona o dani z nemovitých věcí). Zdanitelnou jednotkou může být jak jednotka dokončená tak i jen užívaná. S ohledem na skutečnost, že v regulaci zdanění nemovitých věcí není respektována superficiální zásada, je zákonem stanoveno, že na zdanitelnou stavbu, která není samostatnou nemovitou věcí, se pro účely daně z nemovitých věcí hledí jako na nemovitou věc, jejímž vlastníkem je ten, kdo vlastní věc, jejíž je tato stavba součástí.

Předmětem daně ze staveb a jednotek není zdanitelná stavba, v níž jsou zdanitelné jednotky.

Osvobození od daně ze staveb a jednotek podle § 9 ZDNLV je zpravidla vázáno na splnění určitých zákonem stanovených podmínek. Obvykle nesmí osvobozené stavby sloužit k podnikatelským účelům. Na druhé straně je osvobození často využíváno i jako významný motivační, stimulační⁶ a ekonomický prvek. V některých případech nemá poplatník ani povinnost předkládat daňové přiznání.

Velmi často se stává, že osvobození od daně ze staveb podléhá pouze část stavby. V takovém případě se zjistí nárok na osvobození z poměru, v jakém je podlahová plocha nadzemní části stavby podléhající osvobození k celkové podlahové ploše nadzemních částí stavby (§ 9 odst. 2 ZDNLV).

Obce jsou nadány pravomocí osvobodit nemovité věci (pozemky i stavby včetně jednotek) na dobu 5 let od placení daně z důvodu živelné pohromy nebo umístění ve vyhodněné zóně.

Základ daně z pozemků (§ 5 ZDNLV) i sazba daně z pozemků (§ 6 ZDNLV) se stanoví u jednotlivých pozemků rozdílně podle druhu pozemku. U **zemědělských pozemků** je základem daně cena půdy, která se stanoví jako součin skutečné výměry pozemku v m² a průměrné ceny půdy stanovené vyhláškou Ministerstva zemědělství ČR.⁷ V případě **pozemků hospodářských lesů a intenzifikačních rybníků** má poplatník při stanovení daňového základu možnost volby mezi cenou stanovenou podle zákona č. 151/1997Sb., o oceňování majetku, ve znění pozdějších předpisů, a součinem skutečné výměry pozemku v m² a částky 3,80 Kč.

Sazba daně z pozemků je diferencovaná a je stanovena buď pevně, nebo relativně (lineárně). Pro pozemky orné půdy, chmelnice, vinice, zahrady, ovocné sady činí 0,75 % a pro trvalé travní porosty 0,25 %. U **ostatních pozemků** se při stanovení základu daně vychází výlučně ze skutečné výměry v m² (jednotkový základ daně), sazby daně se však liší: v případě zastavěné plochy a nádvoří a ostatních ploch činí 0,20 Kč, v případě stavebních pozemků dosahují 2 Kč. U plošných

⁶ Blíže ke konstrukčním prvkům: JÁNOŠÍKOVÁ, Petra; MRKÝVKA, Petr a kol. *Finanční a daňové právo*. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2016. 492s. ISBN 978-80-7380-639-2, s. 307-312.

⁷ Blíže JÁNOŠÍKOVÁ, Petra. Stimulace a motivace jako nástroj prevence proti daňovým únikům a vyhýbání se dani. In I. Slovensko-české dni daňového práva. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, 2017. 402 s. ISBN 978-80-8152-584-1, s. 183-194.

staveb se výše sazby odvíjí od podnikatelského využití: 1 Kč v případě zemědělské prvovýroby a lesního a vodního hospodářství, 5 Kč pro průmysl, stavebnictví, dopravu, energetiku, ostatní zemědělskou výrobu a ostatní druhy podnikání.

Základem daně u staveb je podle § 10 ZDNLV nejčastěji výměra zastavěné plochy nadzemní části stavby v m² podle stavu k 1. lednu příslušného zdaňovacího období. Způsob stanovení daně (zejména určení sazby daně u staveb) se liší s ohledem na zdaňovanou stavbu. Základní sazba daně upravená v § 11 ZDNLV u budov **obytných domů** (bytový dům, rodinný dům) činí 2 Kč za 1 m² zastavěné plochy. Tato základní sazba daně se zvyšuje o 0,75 Kč za 1 m² zastavěné plochy za každé další nadzemní podlaží, pokud zastavěná plocha nadzemního podlaží přesahuje dvě třetiny zastavěné plochy (tzv. zvýšená sazba daně).⁸ Pokud se v budově bytového domu nachází nebytový prostor užívaný k podnikatelské činnosti (s výjimkou zemědělské prvovýroby), pak se daň zvyšuje o 2 Kč za každý 1 m² podlahové plochy tohoto nebytového prostoru. Pro další **budovy tvořící příslušenství k budovám obytných domů** (např. kůlny, prádelny a sušárny, bazény, sauny aj.), které jsou umístěny na pozemcích náležejících k budovám obytných domů a které plní doplňkovou funkci s budovou obytného domu, je stanovena základní sazba daně ve výši 2 Kč za 1 m² zastavěné plochy, počítá se však jen z výměry přesahující 16 m². S vyšší sazbou 6 Kč za 1 m² zastavěné plochy je nutno počítat u **budov pro rodinnou rekreaci a u budov rodinných domů pro rodinnou rekreaci**. Také u těchto budov se mohou nacházet další stavby plnící víceméně **doplňkovou funkci**. U nich činí základní sazba daně 2 Kč za 1 m² zastavěné plochy. Základní sazba daně se zvyšuje s ohledem na počet nadzemních podlaží. Z hlediska sazby daně se zohledňuje i skutečnost, zda se budovy pro rodinnou rekreaci, případně budovy rodinných domů užívané pro rodinnou rekreaci nacházejí v národním parku nebo v I. zónách chráněných krajinných oblastí. Základní sazba daně, respektive základní sazba zvýšená podle počtu nadzemních podlaží se v těchto případech násobí koeficientem 2,0. U **garáží** vystavěných odděleně od budov obytných domů užívaných jako garáže činí základní sazba 8 Kč za 1 m² zastavěné plochy. Vyšší sazbě podléhají zdanitelné stavby užívané k podnikání. Výše sazby daně se odvíjí od druhu podnikání, přičemž nejnižší základní sazbě 2 Kč za 1 m² zastavěné plochy podléhají stavby sloužící pro zemědělskou prvovýrobu a pro lesní a vodní hospodářství; ostatní stavby sloužící pro průmysl, stavebnictví, dopravu, energetiku, ostatní zemědělskou výrobu, obchod, služby, peněžnictví, pojišťovnictví, pohostinství, ubytovací služby atd. 10 Kč za 1 m² zastavěné plochy. Na rozdíl od všech dalších staveb se však v tomto případě základní sazba daně

⁸ V současné době je to vyhláška č. 298/2014Sb., o stanovení seznamu katastrálních území s přiřazenými průměrnými základními cenami zemědělských pozemků, ve znění pozdějších předpisů.

zvyšuje o 0,75 Kč za 1 m² zastavěné plochy za každé další nadzemní podlaží, pokud zastavěná plocha nadzemního podlaží přesahuje jednu třetinu zastavěné plochy.

Pod pojem **ostatní zdanitelné stavby** řadí zákon o dani z nemovitých věcí všechny výše neuvedené stavby, např. stodoly, kůlny, chlévy aj. Do této kategorie spadají i stavby škol a zdravotnických zařízení, stavby kulturních památek, stavby určené k podnikání, které nejsou v evidenci hmotného majetku podnikatele a nejsou přechodně využívány k podnikání či pronajímány atd. U těchto staveb činí základní sazba daně ze staveb 6 Kč za 1 m² zastavěné plochy.

Základem daně u jednotek je tzv. upravená podlahová plocha, která je součinem koeficientu 1,20 a skutečné výměry podlahové plochy bytu v m² podle stavu k 1. lednu příslušného zdaňovacího období. Upravená podlahová plocha již v sobě zahrnuje i podíl na společných částech stavby, který je odvozen od výměry bytu. Pokud je zdanitelná jednotka v budově bytového domu a její součástí je podíl na pozemku užívaném společně s jednotkou, je hodnota násobícího koeficientu 1,22. Základní sazba daně u jednotek (zejm. **bytů**) činí 2 Kč za 1 m² upravené podlahové plochy.

Také v případě dalších zdanitelných jednotek je základem daně upravená podlahová plocha. S ohledem na skutečnost, že tyto zdanitelné jednotky mohou mít různé využití, liší se podle toho i daňová sazba. U jednotky užívané jako garáž činí základní sazba 8 Kč za 1 m² upravené podlahové plochy, u jednotky užívané pro podnikání je výše sazby závislá na druhu podnikání (zemědělská prvovýroba, lesní a vodní hospodářství – 2 Kč, průmysl, stavebnictví, doprava, energetika a ostatní zemědělská výroba – 10 Kč za 1 m²). U všech ostatních jednotek činí základní sazba daně 2 Kč za 1 m² upravené podlahové plochy.

Na nemovité věci (pozemky i stavby včetně jednotek) se mohou aplikovat koeficienty, které mají vliv na výši daňové povinnosti. Za prvé jde o koeficient podle počtu obyvatel (tzv. **polohová renta**) **upravený v § 6 odst. 4 a v § 11 odst. 3 ZDNU, který** je přiřazen k jednotlivým obcím podle počtu obyvatel z posledního sčítání lidu. Jeho základní zákonem stanovenou výší (1,0 – 4,5) mohou obce pro jednotlivé části obce o jednu kategorii zvýšit (max. však do hodnoty 5,0) nebo o jednu až tři kategorie snížit obecně závaznou vyhláškou. Polohová renta se uplatňuje pouze u stavebních pozemků, budov obytných domů a ostatních budov tvořících příslušenství k obytnému domu včetně ostatních zdanitelných jednotek. Za druhé bez ohledu na počet obyvatel v obci může dále obec svým rozhodnutím vydaným ve formě obecně závazné vyhlášky zvýšit sazbu u některých nemovitých věcí (některé druhy zdanitelných staveb zejména budovy pro rodinnou rekreaci a garáže) tzv. **obecním koeficientem** ve výši 1,5. Za třetí může být výsledná daň pro všechny nemovité věci (jednotlivé druhy pozemků a staveb včetně jednotek)

ještě vynásobena tzv. **místním koeficientem** (§ 12 ZDNOV) ve výši 2, 3, 4 nebo 5, pokud jej obec stanovila formou obecně závazné vyhlášky.

Zákon o dani z nemovitých věcí primárně stanoví poplatníkovi povinnost podat daňové přiznání do 31. ledna příslušného zdaňovacího období, a to podle stavu k 1. lednu. Zdaňovacím obdobím je kalendářní rok a daň z nemovitých věcí se tak vlastně platí dopředu, tedy za právě probíhající zdaňovací období. Veškeré změny, ke kterým dojde v průběhu roku (změna poplatníka, velikosti, způsobu užívání apod.), se promítnou až v dalším zdaňovacím období. Daňové přiznání se podává místně příslušnému finančnímu úřadu určenému podle polohy nemovité věci, který je správcem daně. Nebylo-li do 31. prosince roku, ve kterém byl podán návrh na vklad vlastnického práva do katastru nemovitostí rozhodnuto o jeho povolení, je poplatník povinen podat daňové přiznání nejpozději do konce třetího kalendářního měsíce následujícího po kalendářním měsíci, v němž byl zapsán vklad vlastnického práva do katastru nemovitostí. Obdobná pravidla jsou stanovena pro nemovité věci prodané v dražbě. Pokud poplatník zemřel v průběhu lhůty pro podání daňového přiznání, aniž by splnil povinnost ho podat, prodlužuje se tato lhůta o dva měsíce. Bylo-li skončeno řízení o pozůstalosti v průběhu lhůty pro podání daňového přiznání, aniž by osoba spravující pozůstalost splnila povinnost ho podat, prodlužuje se tato lhůta také o dva měsíce.

Povinnost podat daňové přiznání nemá poplatník daně z nemovitých věcí každý rok. To se vztahuje zejména na ty případy, kdy už jsou z dřívějších daňových přiznání podaných v některém z předchozích roků, případně byla-li daň již dříve stanovena z moci úřední, známy okolnosti rozhodné pro vyměření daně a k 1. lednu nedošlo k žádným změnám majícím vliv na výši daňové povinnosti. Daň se tak vyměří ve výši poslední známé daňové povinnosti a za den vyměření a současně za den doručení se považuje 31. leden zdaňovacího období. Správce daně pak obvykle zašle poplatníkovi složenku, na které uvede částku k úhradě. Podobně se postupuje i v dalších případech, které by znamenaly zbytečnou zátěž pro poplatníka a které poplatník nemůže subjektivně ovlivnit (např. změny v daňové sazbě, v právních předpisech, uplyne-li zákonem daná lhůta pro osvobození od daně apod.). V těchto případech je povinností správce daně stanovit daň ve výši poslední známé daňové povinnosti upravené o výše uvedené změny a poplatníkovi dát na vědomí stanovenou daň ve formě platebního výměru nebo hromadného předpisného seznamu.

Lhůta pro úhradu daně je do 31. května příslušného zdaňovacího období. Platbu je možno rozložit do několika splátek, avšak pouze za podmínky, že je daňová povinnost vyšší než 5 000 Kč. Poplatníci provozující zemědělskou výrobu a chovající ryby mají možnost uhradit daň ve dvou stejných splátkách, a to nejpozději do 31. srpna a do 30. listopadu běžného zdaňovacího období, ostatní

poplatníci si mohou placení rozložit rovněž do dvou stejných splátek, splatných do 31. května a do 30. listopadu.

4. Daň z nemovitých věcí a životní prostředí

V 60. letech 20. století došlo ke změně vnímání životního prostředí. V souvislosti s tím jsou zřizována ministerstva životního prostředí a vznikají první tzv. politiky životního prostředí.⁹

Politika životního prostředí je základním dokumentem v oblasti životního prostředí, která se snaží o optimalizaci vztahů mezi makroekonomickými cíli a kvalitou životního prostředí.¹⁰

Základním cílem, který si tato politika klade, je uchovat a vylepšit kvalitu životního prostředí, života a lidského zdraví a zároveň respektovat požadavky udržitelného rozvoje. Politika životního prostředí vychází z obecně platných principů, kterými jsou:¹¹ princip trvale udržitelného rozvoje, princip prevence, princip znečišťovatel platí a princip subsidiarity. Cíle této politiky jsou prosazovány státními orgány pomocí administrativních, ekonomických, právních a ostatních nástrojů. Tyto nástroje ovlivňují v různých formách chování ekonomických subjektů a vztahy mezi ekonomikou a životním prostředím. Mezi ekonomické nástroje politiky životního prostředí patří podle klasifikace OECD mimo jiné také daně a poplatky (poplatky za znečišťování životního prostředí; poplatky za využívání přírodních zdrojů; uživatelské poplatky).¹²

Státní politika životního prostředí České republiky 2012–2020¹³ vymezuje plán na realizaci efektivní ochrany životního prostředí v České republice do roku 2020. Zaměřuje se hlavně na oblast ochrany a udržitelného využívání zdrojů, ochrany klimatu a zlepšení kvality ovzduší, ochrany přírody a krajiny a bezpečné prostředí. Ve vazbě na daň z nemovitých věcí je stěžejní oblastí v rámci státní politiky život-

⁹ ŠAUER, Petr. *Základy ekonomiky životního prostředí*. Praha: Nakladatelství a vydavatelství litomyšlského semináře, 2008. 115 s. ISBN 978-80-86709-13-0, s. 14.

¹⁰ VITURKA, Milan. *Environmentální ekonomie*. Brno: Masarykova univerzita, 2005. 106 s. ISBN 80-210-3654-0, s. 27.

¹¹ HÁJEK, Milan. Cesty k efektivnější politice životního prostředí. In ŠČASNÝ, Milan. *Konsolidace vládnutí a podnikání v České republice a v Evropské unii*. Praha: Matfyzpress, 2002. s. 44-61. ISBN 80-86732-00-2, s. 48 a 60.

¹² ŠTĚPÁNEK, Zdeněk. Ekonomické nástroje v politice životního prostředí v ČR. In MOLDAN, Bedřich a kol. *Ekonomické aspekty ochrany životního prostředí*. Praha: Karolinum, 1997. 307 s. ISBN 80-7184-434-9, s. 47-48.

¹³ Ministerstvo životního prostředí ČR [online]. 2018. [cit. 01. 08. 2018] Státní politika životního prostředí ČR 2012-2020. Dostupné z WWW: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/statni_politika_zivotniho_prostredi/\\$FILE/SOPSZP-Aktualizace_SPZP_2012-2020-20161123.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/statni_politika_zivotniho_prostredi/$FILE/SOPSZP-Aktualizace_SPZP_2012-2020-20161123.pdf).

ního prostředí právě ochrana a udržitelné využívání půdy a horninového prostředí a ochrana přírody a krajiny.

Zemědělství v České republice je v současnosti chápáno jako jedno z kulturních i průmyslových odvětví. Zemědělská půda v roce 2015 tvořila zhruba 53 % výměry celé České republiky. Nachází se z větší části ve vlastnictví fyzických a právnických osob. Orná půda z toho tvoří asi 71 %.¹⁴ V posledních letech činí roční úbytky zemědělské půdy cca 5 00 ha/rok, 14 ha denně.¹⁵ Dalším negativním faktorem je kontaminace půdy a horninového prostředí škodlivými látkami a fragmentace krajiny v důsledku rozvoje sídel, infrastruktury (včetně fragmentace říčních toků), snížení retenční schopnosti krajiny, náhlé a výrazné změny ve využívání krajiny, nešetrné využívání přírodních zdrojů, intenzivní způsob zemědělského popř. i lesnického hospodaření.

Zemědělské činnosti uskutečňující se zpravidla na zemědělské půdě jsou definovány v zákoně č. 252/1997Sb., o zemědělství, ve znění pozdějších předpisů. Zemědělská výroba včetně zemědělství na vodních plochách znamená zejména rostlinnou výrobu včetně chmelování, ovoce, vinohradnictví a pěstování zeleniny, hub, okrasných rostlin, léčivých a aromatických rostlin s výjimkou pěstování konopí pro lékařské použití a vědeckých, technických a rostlinných využívání energie; živočišnou výrobu včetně chovných a jiných zvířat nebo zvířat pro účely získávání, zpracování a produkce živočišných produktů; chov hospodářských zvířat k tahu a chov sportovních a dostihových koní; produkci chovných a plemenných zvířat, využívání jejich genetického materiálu k získávání zárodků; výrobu osiva a sazenic, rostlin mateřských rostlin a genetického materiálu rostlin; úpravu, zpracování a prodej vlastních zemědělských produktů; chov ryb, vodních živočichů a rostlin rostoucích ve vodním útvaru povrchových vod; hospodaření v lese, na pozemcích vlastních, pronajatých, nebo užívaných na základě jiného právního důvodu a hospodaření s vodou pro zemědělské a lesnické účely.

Ministerstvo zemědělství spravuje za tím účelem informační systém evidující využití půdy, který aktualizuje Státní zemědělský intervenční fond.¹⁶ Evidence využití půdy obsahuje evidenci půdy, evidenci ekologicky významných prvků a evidenci hospodářství podle objektů určených k chovu evidovaných zvířat.

Zákon č. 334/1992Sb., o zemědělském půdním fondu, ve znění pozdějších předpisů, zajišťuje ochranu zemědělskému půdnímu fondu, do kterého patří ze-

¹⁴ Zemědělství [online]. 2018. [cit. 29. 07. 2018] Dostupné z WWW: <http://eagri.cz/public/web/mze/zemedelstvi/>.

¹⁵ Ministerstvo životního prostředí ČR [online]. 2018. [cit. 01. 08. 2018] Státní politika životního prostředí ČR 2012-2020, s. 25. Dostupné z WWW: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/statni_politika_zivotniho_prostredi/\\$FILE/SOPSZP-Aktualizace_SPZP_2012-2020-20161123.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/statni_politika_zivotniho_prostredi/$FILE/SOPSZP-Aktualizace_SPZP_2012-2020-20161123.pdf).

¹⁶ Zákon č. 256/2000Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu, ve znění pozdějších předpisů.

mědělská půda, tj. pozemky zemědělsky obhospodařované (orná půda, chmelnice, vinice, zahrady, ovocné sady, trvalé travní porosty a půda, která byla a má být nadále zemědělsky obhospodařována, ale dočasně obdělávána není); rybníky s chovem ryb nebo vodní drůbeže a nezemědělská půda potřebná k zajišťování zemědělské výroby (polní cesty, pozemky se zařízením důležitým pro polní závlahy, závlahové vodní nádrže, odvodňovací příkopy, hráze sloužící k ochraně před zamokřením nebo zátopou, technická protierozní opatření aj.). Tento aspekt je zohledněn v dani z nemovitých věcí především v institutu vynětí nebo osvobození od daně. Z daně z nemovitých věcí jsou proto vyňaty lesní pozemky, na nichž se nacházejí ochranné lesy a lesy zvláštního určení a pozemky, které jsou vodní plochou vyjma rybníků sloužících k intenzivnímu a průmyslovému chovu ryb. Osvobození od daně se týká zejména pozemků, jež tvoří jeden funkční celek se zdanitelnou stavbou nebo jednotkou včetně staveb sloužících výlučně k úpravě odpadů, k asanaci a rekultivaci skládek, pro třídění a sběr odpadů, provozu malých vodních elektráren do výkonu 1MW, provozu výroben elektřiny a pro čistírny odpadních vod; dále pozemků, na nichž jsou zřízena pohřebiště; pozemky chráněné podle předpisů o ochraně přírody a krajiny; pozemků remízků, hájů a větrolamů a mezi na orné půdě, trvalých travních porostech, pozemků ochranného pásma vodního zdroje I. stupně a pozemků ostatních ploch, které nelze žádným způsobem využívat; pozemků určených k plnění funkce lesa; pozemků včetně na nich stojících zdanitelných staveb vodárenských objektů včetně úpraven vody, kanalizačních objektů nebo čistíren vod, zdanitelných staveb k závlaze a odvodňování pozemků a pozemků tvořících funkční celek s veřejnou monitorovací sítí zajišťující informace o stavu jednotlivých složek životního prostředí financované z veřejných rozpočtů.

5. Daň z nemovitých věcí a efektivita jejího výběru

Nemovité věci jsou zdaňovány k tzv. rozhodnému datu, tj. podle stavu k 1. lednu příslušného zdaňovacího období. Rozhodující je vždy zápis v katastru nemovitostí, přičemž právní účinky vkladu vznikají na základě pravomocného rozhodnutí o jeho povolení zpětně ke dni, kdy byl návrh na vklad doručen katastrálnímu úřadu. Samotné rozhodnutí o povolení vkladu má pouze deklaratorní účinek (potvrzuje se, že platí existující stav s účinky *ex tunc*). Správcem daně z nemovitých věcí je příslušný finanční úřad, v jehož obvodu územní působnosti se nemovitá věc nachází.

Výběr daně z nemovitých věcí v České republice zabezpečuje soustava finančních orgánů.¹⁷ Výnos daně jde nikoliv do státního rozpočtu, ale do místní-

¹⁷ Zákon č. 456/2011Sb., o Finanční správě ČR, ve znění pozdějších předpisů, ustanovuje soustavu finančních orgánů, jejímž primárním cílem je výkon správy daní a poplatků a jiných obdobných peněžitých plnění. Orgány Finanční správy ČR jsou správními úřady a organizačními složkami státu. Účetní jednotkou je pouze Generální finanční ředitelství. Ostatní orgány Odvolací finanční

ho rozpočtu obce, v jejímž katastrálním území se nemovitost nachází. Vzhledem k tomu, že daňové inkaso mají na starosti orgány finanční správy, jsou k dispozici souhrnné údaje o inkasu této daně v ČR včetně výtěžnosti, která je ukazatelem úspěšnosti správce daně.

Tabulka č. 1 – Vývoj absolutního inkasa daně z nemovitostí/ nemovitých věcí v ČR (v mil. Kč)

Rok	Daňové inkaso	Předepsáno	Výtěžnost (%)
2010	8 747	8 671	100,9
2011	8 568	8 676	98,8
2012	9 541	9 576	99,6
2013	9 847	9 855	99,9
2014	9 910	9 828	100,8
2015	10 313	10 250	100,6
2016	10 582	10 331	102,4
2017	10 758	10 670	100,8

Zdroj: Vlastní zpracování – údaje převzaty z Informací Finanční/daňové správy ČR (2011–2017).¹⁸

ředitelství, Specializovaný finanční úřad a finanční úřady jsou vnitřními organizačními jednotkami Generálního finančního ředitelství.

¹⁸ Finanční správa ČR [online]. 2018. [cit. 2018/07/25] Informace o činnosti Finanční správy ČR za rok 2017. Dostupné z WWW: http://www.financnisprava.cz/assets/cs/prilohy/fs-vysledky-cinnosti/Informace_o_cinnosti_FS_CR_za_rok_2017.pdf; Finanční správa ČR [online]. 2018. [cit. 2018/07/25] Informace o činnosti Finanční správy ČR za rok 2016. Dostupné z WWW: http://www.financnisprava.cz/assets/cs/prilohy/fs-financni-sprava-cr/Informace_o_cinnosti_FS_CR_za_rok_2016.pdf; Finanční správa ČR [online]. 2018. [cit. 2018/07/25] Informace o činnosti Finanční správy ČR za rok 2015. Dostupné z WWW: http://www.financnisprava.cz/assets/cs/prilohy/fs-vysledky-cinnosti/Informace_o_cinnosti_FS_CR_za_rok_2015.pdf; Finanční správa ČR [online]. 2018. [cit. 2018/07/25] Informace o činnosti Finanční správy ČR za rok 2014. Dostupné z WWW: <http://www.financnisprava.cz/assets/cs/prilohy/fs-vysledky-cinnosti/Informace-o-cinnosti-FS-CR-za-rok-2014.pdf>; Finanční správa ČR [online]. 2018. [cit. 2018/07/25] Informace o činnosti Finanční správy ČR za rok 2013. Dostupné z WWW: http://www.financnisprava.cz/assets/cs/prilohy/fs-vysledky-cinnosti/Informace_o_cinnosti_FS_CR_za_rok_2013.pdf; Finanční správa ČR [online]. 2018. [cit. 2018/07/25] Informace o činnosti daňové správy ČR za rok 2012. Dostupné z WWW: http://www.financnisprava.cz/assets/cs/prilohy/fs-vysledky-cinnosti/Informace_o_cinnosti_DS_za_rok_2012.pdf; Finanční správa ČR [online]. 2018. [cit. 2018/07/25] Informace o činnosti daňové správy ČR za rok 2011. Dostupné z WWW: http://www.financnisprava.cz/assets/cs/prilohy/INTERNET_Informace_o_cinnosti_DS_za_rok_2011.pdf; Finanční správa ČR [online]. 2018. [cit. 2018/07/25]. Informace o činnosti daňové správy ČR za rok 2010. Dostupné z WWW: http://www.financnisprava.cz/assets/cs/prilohy/fs-vysledky-cinnosti/Informace_o_cinnosti10.pdf.

Tabulka č. 2 – Podíl daně z nemovitých věcí na celkovém daňovém inkasu v ČR

Rok	Inkaso daně	Celkem na daních*	Podíl (%)
2010	8 747	548 477	1,59
2011	8 568	561 176	1,53
2012	9 541	583 574	1,63
2013	9 847	610 603	1,61
2014	9 910	639 007	1,55
2015	10 313	670 216	1,54
2016	10 582	732 202	1,45
2017	10 758	795 573	1,35

Zdroj: Vlastní zpracování – údaje převzaty z Informací Finanční/daňové správy ČR (2010–2017).¹⁹

* Bez veřejného pojistného

Výběr daně je spojen s dodatečnými náklady, a proto pro posouzení jejich výnosnosti nestačí pouze kvantifikace jejího inkasa, ale je nutné změřit efektivnost jejich výběru. Z daňových zásad vyplývá, že náklady na správu daně by měly být co možná nejnižší, aby nedocházelo ke zbytečnému zatěžování daňových poplatníků.

¹⁹ Finanční správa ČR [online]. 2018. [cit. 2018/07/25] Informace o činnosti Finanční správy ČR za rok 2017. Dostupné z WWW: http://www.financnisprava.cz/assets/cs/prilohy/fs-vysledky-cinnosti/Informace_o_cinnosti_FS_CR_za_rok_2017.pdf; Finanční správa ČR [online]. 2018. [cit. 2018/07/25] Informace o činnosti Finanční správy ČR za rok 2016. Dostupné z WWW: http://www.financnisprava.cz/assets/cs/prilohy/fs-financni-sprava-cr/Informace_o_cinnosti_FS_CR_za_rok_2016.pdf; Finanční správa ČR [online]. 2018. [cit. 2018/07/25] Informace o činnosti Finanční správy ČR za rok 2015. Dostupné z WWW: http://www.financnisprava.cz/assets/cs/prilohy/fs-vysledky-cinnosti/Informace_o_cinnosti_FS_CR_za_rok_2015.pdf; Finanční správa ČR [online]. 2018. [cit. 2018/07/25] Informace o činnosti Finanční správy ČR za rok 2014. Dostupné z WWW: <http://www.financnisprava.cz/assets/cs/prilohy/fs-vysledky-cinnosti/Informace-o-cinnosti-FS-CR-za-rok-2014.pdf>; Finanční správa ČR [online]. 2018. [cit. 2018/07/25] Informace o činnosti Finanční správy ČR za rok 2013. Dostupné z WWW: http://www.financnisprava.cz/assets/cs/prilohy/fs-vysledky-cinnosti/Informace_o_cinnosti_FS_CR_za_rok_2013.pdf; Finanční správa ČR [online]. 2018. [cit. 2018/07/25] Informace o činnosti daňové správy ČR za rok 2012. Dostupné z WWW: http://www.financnisprava.cz/assets/cs/prilohy/fs-vysledky-cinnosti/Informace_o_cinnosti_DS_za_rok_2012.pdf; Finanční správa ČR [online]. 2018. [cit. 2018/07/25] Informace o činnosti daňové správy ČR za rok 2011. Dostupné z WWW: http://www.financnisprava.cz/assets/cs/prilohy/INTERNET_Informace_o_cinnosti_DS_za_rok_2011.pdf; Finanční správa ČR [online]. 2018. [cit. 2018/07/25] Informace o činnosti daňové správy ČR za rok 2010. Dostupné z WWW: http://www.financnisprava.cz/assets/cs/prilohy/fs-vysledky-cinnosti/Informace_o_cinnosti10.pdf.

Z výše uvedených tabulek vyplývá, že samotný výběr předepsané daně z nemovitých věcí je efektivní, avšak v rámci celkového daňového inkasa nedosahuje ani 2 %.

6. Závěr

Daň z nemovitých věcí je majetkovou daní a je možné ji charakterizovat jako daň přímou, pravidelnou a z hlediska daňového výnosu stabilní. Právě tato její charakteristika je důvodem pro to, že veškerý její výnos je v České republice příjmem místního rozpočtu. Daň z nemovitých věcí je stabilním příjmem místního rozpočtu a její správa a možnosti ovlivnění ze strany obce z ní dělají velmi mocný nástroj regulace příjmů místních veřejných rozpočtů.

Obec může zohlednit význam příslušné lokality zejména z hlediska výstavby, sociální vybavenosti, ochrany životního prostředí či kulturních památek pomocí polohové renty, obecního nebo místního koeficientu.

Daňově právní aspekty daně z nemovitých věcí v ochraně životního prostředí lze spatřovat především v jejich některých korekčních prvcích, jako je vynětí a osvobození od daně.

Výběr daně z nemovitých věcí, který je v současné době efektivní, zohledňuje do jisté míry vztah pozemku nebo stavby k životnímu prostředí a jeho udržitelnosti. Lze říci, že i do určité míry motivuje poplatníky k využití zemědělského půdního fondu skrze výše uvedené korekční prvky, a tím zajišťuje jeho ochranu. Z vývoje daně vyplývá, že tato daň má dlouhou tradici v daňovém systému České republiky, neboť byla vybírána po celé zkoumané období. Více než ekologické stimulační aspekty při jejím výběru hrály však do 90. let 20. století především prim aspekty fiskální. Problematika ochrany životního prostředí, resp. zachování zemědělského půdního fondu, a celkové udržitelnosti krajiny je v rámci daně z nemovitostí řešena poměrně dostatečně. „*Pro futuro*“ je velmi nepravděpodobné, že by v rámci zjednodušení daňového systému, tato daň byla zrušena a daňové břemeno by spočívalo jen ve zdaňování činností, tedy pouze na dani z příjmů.

Seznam použitých zdrojů

- Finanční správa ČR [online]. 2018. [cit. 2018/07/25] Informace o činnosti Finanční správy ČR za rok 2017. Dostupné z WWW: http://www.financnisprava.cz/assets/cs/prilohy/fs-vysledky-cinnosti/Informace_o_cinnosti_FS_CR_za_rok_2017.pdf.
- Finanční správa ČR [online]. 2018. [cit. 2018/07/25] Informace o činnosti Finanční správy ČR za rok 2016. Dostupné z WWW: http://www.financnisprava.cz/assets/cs/prilohy/fs-financni-sprava-cr/Informace_o_cinnosti_FS_CR_za_rok_2016.pdf.
- Finanční správa ČR [online]. 2018. [cit. 2018/07/25] Informace o činnosti Finanční správy ČR za rok 2015. Dostupné z WWW: http://www.financnisprava.cz/assets/cs/prilohy/fs-vysledky-cinnosti/Informace_o_cinnosti_FS_CR_za_rok_2015.pdf.
- Finanční správa ČR [online]. 2018. [cit. 2018/07/25] Informace o činnosti Finanční správy ČR za rok 2014. Dostupné z WWW: <http://www.financnisprava.cz/assets/cs/prilohy/fs-vysledky-cinnosti/Informace-o-cinnosti-FS-CR-za-rok-2014.pdf>.
- Finanční správa ČR [online]. 2018. [cit. 2018/07/25] Informace o činnosti Finanční správy ČR za rok 2013. Dostupné z WWW: http://www.financnisprava.cz/assets/cs/prilohy/fs-vysledky-cinnosti/Informace_o_cinnosti_FS_CR_za_rok_2013.pdf.
- Finanční správa ČR [online]. 2018. [cit. 2018/07/25] Informace o činnosti daňové správy ČR za rok 2012. Dostupné z WWW: http://www.financnisprava.cz/assets/cs/prilohy/fs-vysledky-cinnosti/Informace_o_cinnosti_DS_za_rok_2012.pdf.
- Finanční správa ČR [online]. 2018. [cit. 2018/07/25] Informace o činnosti daňové správy ČR za rok 2011. Dostupné z WWW: http://www.financnisprava.cz/assets/cs/prilohy/INTERNET_Informace_o_cinnosti_DS_za_rok_2011.pdf.
- Finanční správa ČR [online]. 2018. [cit. 2018/07/25] Informace o činnosti daňové správy ČR za rok 2010. Dostupné z WWW: http://www.financnisprava.cz/assets/cs/prilohy/fs-vysledky-cinnosti/Informace_o_cinnosti10.pdf.
- JÁNOŠÍKOVÁ, Petra. The Tax System in the Czech Republic and its Transformation in the 20th and 21th century. In RADVAN, Michal (ed.) *System of Financial Law: System of Tax Law: Conference Proceedings*. Brno: Masaryk University, Faculty of Law, 2015. 388 p. Publications of the Masaryk University, theoretical series, edition Scientia; file no. 515. ISBN 978-80-210-7827-7, p. 89-109.
- JÁNOŠÍKOVÁ, Petra; MRKÝVKA, Petr. 2. vyd. *Finanční a daňové právo*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2016. 492 s. ISBN 978-80-7380-639-2.

- JÁNOŠÍKOVÁ, Petra. Stimulace a motivace jako nástroj prevence proti daňovým únikům a vyhýbání se dani. In *I. Slovensko-české dni daňového práva*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, 2017. 402 s. ISBN 978-80-8152-584-1, s. 183-194.
- JÁNOŠÍKOVÁ, Petra a kol. *Daňové právo de lege lata*. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2018. 156 s. ISBN 978-80-7380-687-3.
- Ministerstvo životního prostředí ČR [online]. 2018. [cit. 01. 08. 2018] Státní politika životního prostředí ČR 2012-2020. Dostupné z WWW: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/statni_politika_zivotniho_prostredi/\\$FILE/SOPSZP-Aktualizace_SPZP_2012-2020-20161123.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/statni_politika_zivotniho_prostredi/$FILE/SOPSZP-Aktualizace_SPZP_2012-2020-20161123.pdf).
- MOLDAN, Bedřich a kol. *Ekonomické aspekty ochrany životního prostředí*. Praha: Karolinum, 1997. 307 s. ISBN 80-7184-434-9.
- RADVAN, Michal a kolektiv. *Finanční právo a finanční správa. Berní právo*. Brno: Masarykova univerzita- Doplněk, 2008, 509 s. ISBN 978-80-210-4732-7.
- PICMAUS, František. *Daně, odvody a poplatky v ČSSR*. 2. vyd. Praha: Nakladatelství technické literatury, 1985. 205 s.
- ŠAUER, Petr. *Základy ekonomiky životního prostředí*. Praha: Nakladatelství a vydavatelství litomyšlského semináře, 2008. 115 s. ISBN 978-80-86709-13-0.
- ŠČASNÝ, Milan. *Konsolidace vládnutí a podnikání v České republice a v Evropské unii*. Praha: Matfyzpress, 2002. s. 44-61. ISBN 80-86732-00-2.
- ŠTĚPÁNEK, Zdeněk. *Ekonomické souvislosti ochrany životního prostředí*. Olomouc: Vydavatelství Univerzity Palackého, 1997. 74 s. ISBN 80-7067-737-6.
- VITURKA, Milan. *Environmentální ekonomie*. Brno: Masarykova univerzita, 2005. 106 s. ISBN 80-210-3654-0.
- Zemědělství [online]. 2018. [cit. 29. 07. 2018] Dostupné z www: <http://eagri.cz/public/web/mze/zemedelstvi/>.

O autorce:

JUDr. Petra Jánošíková, Ph.D.

smrzova@kfp.zcu.cz

Západočeská univerzita v Plzni, Fakulta právnická

Katedra finančního práva a národního hospodářství

Sady Pětatřicátníků 14, Plzeň 306 14

Klíčová slova:

daň; daňové právo; daňová soustava; daň z nemovitých věcí; ochrana životního prostředí.

**TAX LAW ASPECTS OF ENVIRONMENTAL PROTECTION
REAL ESTATE TAX****Abstract**

Real Estate Tax is part of the taxation system of the Czech Republic. It is a traditional historic tax relating to the ownership of immovable property. Its history dates back to the middle ages, when early medieval tax systems were established. In various modifications it appears almost in all tax systems of individual states. It's a typical representative of property taxes. Since 1993, it has been part of the taxation system as a real estate tax. As of January 1, 2014, due to the re-codification of private law, an extensive tax reform has come into effect, which in its scope has not been comparable since the 1990s. Its impact was the real estate tax renamed. Pursuant to Act No. 338/1992 Coll., on Real Estate Tax, as amended, the tax liability relates to the ownership of immovable property and the taxation is exclusively subject to land and buildings situated in the territory of the Czech Republic. Real estate tax de facto consists of two taxes: taxes on buildings and units and land taxes. However, their sum is the final amount of the real estate tax, which is stated in a single tax return.

The accelerated pace of life and globalization in the last decades of the last century has an impact on the environment. Therefore, environmental policy aims to preserve and improve the quality of the environment, life and human health while respecting the requirements of sustainable development. Significant and effective environmental policy instruments therefore include, inter alia, the choice and composition of taxes.

Real estate tax is a relatively stable source of public budget revenue specifically for the local (municipal) budget. The main reasons for the existence of a real estate tax are therefore the relative stability of its income. The collection of these taxes is independent of the business cycle. The structure and level of taxation of immovable property has, in particular, an influence in addition to the tax base and its rates, as well as the land quality and the level of environmental protection.

The article focuses on real estate tax in terms of the economic and legal instrument of environmental protection.

Keywords

Tax; Tax Law; System of Taxation; Real Estate Tax; Environmental Protection.



VYHLAŠOVÁNÍ MALOPLOŠNÝCH ZVLÁŠTĚ CHRÁNĚNÝCH ÚZEMÍ DLE ZÁKONA O OCHRANĚ PŘÍRODY A KRAJINY

Mgr. Václav Petrmichl

Úvod

Zákon č. 114/1992 Sb, o ochraně přírody a krajiny (zákon) v ustanovení § 14 vymezuje zvláště chráněná území (ZCHÚ) jako „území přírodovědecky či esteticky velmi významná nebo jedinečná“, která „lze vyhlásit za zvláště chráněná; přitom se stanoví podmínky jejich ochrany“. Z hlediska systematiky zákona jde o dvě relativně samostatné podskupiny, jednak o tzv. velkoplošná zvláště chráněná území, mezi něž spadají národní parky (NP) a chráněné krajinné oblasti (CHKO), a dále na zvláště chráněná území maloplošná, zakotvená v hlavě čtvrté a hlavě páté části třetího zákona, mezi které patří národní přírodní rezervace (NPR) (§ 28), přírodní rezervace (PR) (§ 33), národní přírodní památka (NPP) (§ 35) a přírodní památka (PP) (§ 36).

Společným účelem těchto vymezených částí území ČR je zajistit zvýšenou ochranu přírodních hodnot. V případě národní přírodní rezervace a přírodní rezervace jsou zakotveny základní ochranné podmínky,¹ zahrnující výčet zakázaných zásahů či činností, v případě národní přírodní památky a přírodní památky je zákonodárcem zakotven pouze obecný zákaz jejich změny či poškozování bez bližší specifikace. Dalším prvkem ochrany je existence ochranného pásma, ve kterém platí další omezení,² a které se vyhláší obdobným způsobem jako ZCHÚ, a to buď současně s vyhlášením ZCHÚ, či dodatečně za účelem ochrany stávajícího ZCHÚ. Není-li ochranné pásmo vyhlášeno samostatně, platí ochranné pásmo *ex lege*, zahrnující území do vzdálenosti 50 metrů od hranic příslušného ZCHÚ, ustanoví-li orgán ochrany přírody při vyhlášení ZCHÚ výslovně, že se ZCHÚ vyhláší bez ochranného pásma. Pro fungování ZCHÚ je zásadní i plán péče dle § 38 zákona jakožto nezávazný odborný a koncepční dokument, obsahující soubor opatření k zachování nebo zlepšení stavu předmětu ochrany ve ZCHÚ a na zabezpečení ZCHÚ před nepříznivými vlivy okolí v jeho ochranném pásmu. Z pohledu vlastníků dotčených pozemků a jiných dotčených osob veřejnoprávní režim vyhlášených ZCHÚ představuje naopak značná veřejnoprávní omezení, realizace řady činností je v důsledku existence ZCHÚ podmíněna vydáním výjimky

¹ Dle ust. § 29 zákona u národní přírodní rezervace, ust. § 34 zákona v případě přírodní rezervace.

² Ust. § 37 zákona.

orgánu ochrany přírody^{3,4} ze zákonem stanovených zákazů (základní ochranné podmínky), či souhlasu v případě, že omezení stanoví (nad rámec zákonného vý-
čtu) bližší ochranné podmínky konkrétního ZCHÚ.⁵

Jde-li o proces vzniku ZCHÚ, všechna maloplošná ZCHÚ se *de lege lata* vy-
hlašují formou podzákonného právního předpisu,⁶ národní přírodní rezervace
a národní přírodní památky vyhláší Ministerstvo životního prostředí vyhláškou,⁷
přírodní rezervace a přírodní památky se vyhlašují formou nařízení příslušného
kraje,⁸ popřípadě nařízením Agentury ochrany přírody a krajiny České republiky.⁹
Stávající proces vyhlášení maloplošných ZCHÚ je jakýmsi hybridem a kombinací
činnosti individuálně rozhodovací (námitkové řízení) a činnosti normo-
tvorné, kdy k vlastnímu vyhlášení dochází formou vydání právního předpisu.
Navzdory zakotvené obecné právní úpravě opatření obecné povahy v části šesté
správního řádu s účinností počínaje 1. 1. 2006 právní forma vyhlášení ma-
loplošných ZCHÚ v zákoně nedoznala koncepčních změn a v původní podobě
existuje doposud, což vyvolává otázku, zda stávající úprava vyhlášení poskytuje
srovnatelné záruky, jako je tomu v případě vydávání opatření obecné povahy. Byť
úprava vyhlášení maloplošných ZCHÚ v zákoně o ochraně přírody vykazuje
s procesem vydávání opatření obecné povahy některé společné rysy, jde o samo-
statnou a specifickou úpravu, která není v poměru speciality k postupu dle šesté
části správního řádu.

Naplnění pojmových znaků opatření obecné povahy

Akty s konkrétně určeným předmětem a s obecně vymezeným okruhem ad-
resátů jsou doktrinárně kategorizovány jako všeobecná opatření,¹⁰ tato nová for-
ma správní činnosti byla v českém právním řádu na obecné úrovni zakotvena
správním řádem z roku 2004 a označena jako opatření obecné povahy.¹¹ Potřeba

³ Jde o rozhodování dle zásad správní diskrece, tedy rozhodnutí nenároková. Má-li se výjimka týkat
blíže neurčeného okruhu osob, povoluje se dle ust. § 43 odst. 2 zákona opatřením obecné povahy.

⁴ Značné kontroverze vyvolávala právní úprava ve znění do 31.5.2017, která světovala schvalování
výjimek vládě, k problematice blíže STEJSKAL, Vojtěch. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: komen-
tář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Komentáře. ISBN 978-80-7552-229-0. 576 s.

⁵ Ust. § 44 odst. 3 zákona.

⁶ Doktrinárně jde o *právní nařízení*. Viz SLÁDEČEK, V.: *Obecné správní právo*. 2. vyd, Praha: Aspi –
Wolters Kluwer, 2009, s. 56.

⁷ Ust. § 79 odst. 5 písm. g) zákona. Výjimkou je působnost Ministerstva obrany, nachází-li se ZCHÚ
na území vojenského újezdu.

⁸ Ust. § 77a odst. 2 zákona.

⁹ Ust. § 78 odst. 6 zákona.

¹⁰ HENDRYCH, D. *K institutu opatření obecné povahy v novém správním řádu*. Právní rozhledy
č. 5/2005 s. II. Inspirace byla čerpána zejména z úprav zahraničních (Švýcarsko, Německo).

¹¹ Srov. rozsudek NSS č.j. 1 Ao 1/2005-98 ze dne 27.9.2005. Ústavní soud hovoří o aktech „které nejsou

začlenit tuto novou formu správní činnosti do českého právního řádu vyvstala v souvislosti s regulací zvláštních částí správního práva, základním východiskem pro úpravu opatření obecné povahy byla snaha garantovat práva opatřením dotčených osob.¹² Tyto záruky jsou v zásadě dvojí. Primárně jde o zajištění kvalifikované účasti v procesu předcházejícím vydání aktu pomocí různých procesních nástrojů, mezi něž patří právo být předem vyrozuměn o probíhajícím procesu (adresně, či alespoň veřejnou vyhláškou), právo být seznámen s obsahem návrhu opatření a právo vznést připomínky k návrhu opatření či právo uplatnit připomínky kvalifikované (námitky), zakládající povinnost jejich formalizovaného vyřízení navrhovatelem. Druhý okruh záruk souvisí se soudním přezkumem opatření ve správním soudnictví, především zakotvení aktivní legitimace k návrhu na zrušení přijatého opatření.

Z hlediska naplnění pojmových znaků opatření obecné povahy se ZCHÚ ze své podstaty vztahují k jedinečnému území, jelikož regulují konkrétní lokalitu, ostatně unikátnost přírodních hodnot je důvodem ochrany. Jde-li o okruh dotčených osob, zvláště chráněná území směřují nikoli vůči konkrétně určeným adresátům, nýbrž ve vztahu k blíže neurčenému okruhu osob. Základní pensum povinností a omezení, zákonem označené jako základní ochranné podmínky, směřuje nejen vůči dotčeným vlastníkům nemovitostí, ale i vůči širokému okruhu dalších osob, které se mohou na území nacházet.¹³ Výše uvedené rysy naplňují oba znaky opatření obecné povahy jakožto aktu smíšeného, a naopak nekorespondují s formou nařízení jakožto právního předpisu, pro který je charakteristická obecnost co do předmětu úpravy¹⁴. Faktem je, že inkongruence mezi typovým obsahem aktu a jeho právní formou zvláště u aktů vykazujících materiálně rysy opatření obecné povahy není a nebyla v českém právním řádu jevem ojedinělým, lze zmínit například (značně specifickou) problematiku územních plánů dle starého stavebního

vylučně jen akty normativními či individuálními, ale jsou jejich určitou kombinací; jsou tak správními akty smíšené povahy s konkrétně určeným předmětem regulace a obecně vymezeným okruhem adresátů“, viz náleží ÚS sp. zn. Pl. ÚS 14/07 ze dne 19. 11. 2008.

¹² Z důvodové zprávy k vládnímu návrhu zákona č. 500/2004 Sb, správní řád ze dne 6. 2. 2003 lze cit.: „moderní chápání vázanosti veřejné správy zákonem tenduje k tomu, aby dotčené osoby měly garantována minimální procesní práva i pro ten případ, že se úkon správního orgánu týká jejich zájmů, byť nelze jmenovitě určit účastníky“.

¹³ Regulace se ve svém důsledku může přímo dotýkat řady osob, týká se nejen vstupu/vjezdu návštěvníků mimo vyznačené cesty, ale i provozování sportovních aktivit (cyklistika, horolezectví, paragliding) či jiných činností (camping). Dopad ZCHÚ do postavení dotčených osob je znatelný dokonce podstatně více než v případě územněplánovací dokumentace, jejíž regulativy směřují primárně vůči osobám, které mají relativně trvalý vztah k regulovanému území (vlastníci nemovitých věcí).

¹⁴ Požadavek na všeobecnost právních předpisů plyne i z judikatury ÚS, srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 55/2000 ze dne 18. 4. 2001, dále sp. zn. Pl. ÚS 24/08 ze dne 17. 3. 2009, popř. sp. zn. Pl. ÚS 36/05 ze dne 16. 1. 2007.

zákona,¹⁵ zmatení forem lze vysledovat i u některých aktů dle zákona o lesích,¹⁶ diskutován byl v odborné literatuře rovněž systém stanovování maximálních cen léčivých přípravků a potravin pro zvláštní lékařské účely,¹⁷ mnohdy určení právní formy absentovalo úplně.¹⁸ Otázku formy regulace lze proto nastolit i ve vztahu k současné úpravě vyhlášení maloplošných ZCHÚ.

Limity stávající úpravy

Za nedostatek stávající úpravy vyhlášení maloplošných ZCHÚ lze považovat to, že zákon do procesu projednání návrhu zapojuje pouze dotčené územní samosprávné celky a vlastníky dotčených nemovitostí, aniž by bylo zakotveno osobám, jejichž práva, povinnosti nebo zájmy mohou být návrhem ZCHÚ přímo dotčeny,¹⁹ či širší veřejnosti, právo podat připomínky. Byť ani připomínky v procesu pořizování opatření obecné povahy nezakládají jejich samostatné vyřízení formalizovaným způsobem (na rozdíl od kvalifikované formy námitek), představují relevantní podklad prořízení opatření obecné povahy a je dána povinnost se s nimi vypořádat v odůvodnění vydaného opatření.²⁰ Ačkoli záměr ZCHÚ může vycházet z připomínek veřejnosti (zákon to nevylučuje), není dána povinnost se

¹⁵ Ust. § 29 odst. 3 zák. č. 50/1976 Sb, o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), který pozbyl účinnosti 1. 1. 2007 v důsledku přijetí stávajícího stavebního zákona č. 183/2006 Sb.

¹⁶ Ve vztahu k úpravě v ust. § 32 odst. 3 zák. č. 289/1995 Sb, o lesích, dle níž lze (při vzniku mimořádných okolností a nepředvídaných škod v lese) nařídit vlastníku lesa zákonem stanovená opatření vyhláškou (jde o nepatříčně zvolenou formu aktu, ve skutečnosti jde o nařízení dle zákona o obcích s odkazem na ust. § 58a lesního zákona), je na místě uvažovat spíše o formě opatření obecné povahy, byť pouze v některých případech. Blíže HEJČ, D. *Opatření obecné povahy a lesní zákon*. Správní právo roč. XLV. (7/2012). ISSN 0139-6005. 385-397.

¹⁷ Část šestá zák. č. 48/1997 Sb, o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů.

¹⁸ Dle ust. § 66 odst. 7 zák. č. 254/2001 Sb, o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon) ve znění do 31.7.2010 se na stanovování záplavových území nepoužil správní řád.

¹⁹ Může jít o poměrně široký okruh dotčených osob, které sice nemají věcně-právní vztah k nemovitém věcem v navrhované ploše ZCHÚ, ale které dlouhodobě uskutečňují činnost v řešeném území, jako jsou nájemci pozemků, návštěvníci apod. (viz pozn. pod čarou 13). Samostatným problémem je otázka role a postavení ekologických spolků (viz níže).

²⁰ Dle rozsudku NSS č.j. 4 Ao 5/2010-48 ze dne 15.9.2010 lze cit.: „Z hlediska práv účastníka řízení představují připomínky poněkud slabší nástroj ochrany ve vztahu k námitkám, o nichž je orgán vydávající opatření obecné povahy povinen rozhodnout. Z toho však podle názoru Nejvyššího správního soudu nelze dovést, že by bylo možné či snad správné se připomínkami zabývat toliko formálně a vypořádat se s nimi obecnými frázemi, aniž by se zohlednila jejich podstata. Stanoví-li zákon správnímu orgánu povinnost zabývat se připomínkami jako podkladem pro opatření obecné povahy a vypořádat se s nimi v jeho odůvodnění, musí být z tohoto aktu zřejmé, že správní orgán věnoval připomínkám náležitou pozornost, seznámil se s jejich obsahem a učinil z něj pro opatření obecné povahy nějaký závěr. Požadavky na podrobnost samotného vypořádání se s připomínkami pak budou záviset na jejich relevanci, rozsahu a detailnosti“.

těmito podněty nebo připomínkami zabývat a následně je vypořádat.²¹ Opak nelze dovodit ani z ustanovení § 72 písm. e) zákona, které pro evidenční účely ukládá příslušným orgánům ochrany přírody vést přehled mimo jiné o návrzích na vyhlášení části přírody za zvláště chráněnou a vyjádření vlastníků či nájemců pozemků k tomuto záměru.²² Participace všech potenciálně dotčených osob na projednání záměru na vyhlášení ZCHÚ by měla být zakotvena tím spíše, ukládá-li zákon v mezidobí od zveřejnění záměru na vyhlášení ZCHÚ území až do vyhlášení ZCHÚ právní povinnost každému zdržet se jakýchkoli zásahů, které by negativně měnily či poškozovaly dochovaný stav přírody území navrhovaného ke zvláštní ochraně.²³ Publicitě návrhu nepřispívá ani značně omezený způsob zveřejnění záměru na portálu veřejné správy, aniž by byla ze zákona dána povinnost zveřejnit záměr na vyhlášení ZCHÚ na úředních deskách dotčených obcí, což by bylo s ohledem na regionální význam těchto opatření žádoucí, minimálně s ohledem ke skutečnosti, že v důsledku porušení zákazu může dojít ke vzniku přestupkové odpovědnosti.²⁴

Prvotní fází je zpracování záměru na vyhlášení ZCHÚ (popř. včetně jeho ochranného pásma),²⁵ zahrnující vhodný způsob a rozsah ochrany území, který se zasílá dotčeným obcím a krajům, které mohou k záměru do 90 dní od obdržení záměru podat písemné námitky. Druhou skupinou oprávněných osob jsou záměrem dotčení vlastníci nemovitostí, kteří obdrží oznámení o předložení záměru s informací o možnosti podat proti záměru ve lhůtě 90 dnů od obdržení oznámení písemné námitky. Aktivní legitimace těchto osob je užší než v případě územních samosprávných celků, jelikož námitky dotčených vlastníků nemovitostí se mohou vztahovat pouze k navrženému způsobu či rozsahu ochrany, jímž jsou tyto osoby přímo dotčeny ve výkonu svých práv nebo povinností. Výhrady lze vznést i k ad-

²¹ Taková platforma ani není za stávajícího stavu možná, součástí právního předpisu není odůvodnění (odůvodnění je součástí návrhu vyhlášky, jehož účelem ovšem není vypořádat připomínky veřejnosti, viz čl. 16 odst. 4 a čl. 14 legislativních pravidel vlády vyhl. usnesením vlády pod č. 188 ze dne 19. 3. 1998, ve znění pozdějších změn a doplnění).

²² Zmínka o vyjádření nájemníků je patrně reziduum staré úpravy ust. § 40 odst. 1 zákona ve znění do 27. 4. 2004, které ukládalo povinnost záměr na vyhlášení zasílat rovněž nájemcům dotčených pozemků.

²³ Institut preventivní ochrany dle ust. § 40 odst. 5 zákona, obnovený novelou zák. č. 123/2017 Sb., byl zakotven v zákoně již dříve (právní úprava v účinnosti do 30.11.2009).

²⁴ Sankční ust. § 87 odst. 3 písm. f) zákona (přestupek fyzické osoby) tak i ust. § 88 odst. 2 písm. h) zákona (přestupek právnické osoby či podnikající fyzické osoby) nadto nepřípadně odkazují na ust. § 40 odst. 4 zákona, ačkoli je zákaz dle současného znění obsažen v odst. 5 téhož paragrafu. V souladu se závěry usnesení rozšířeného senátu NSS č.j. 4 As 165/2016-46 ze dne 31. 10. 2017 by proto výroková část rozhodnutí o přestupku měla obsahovat rovněž odkaz na ust. § 40 odst. 5 zákona, kde je předmětná povinnost zakotvena.

²⁵ Bližší podrobnosti stanovuje vyhl. MŽP č. 45/2018 Sb, o plánech péče, zásadách péče a podkladech k vyhlášení, evidenci a označování chráněných území.

resnému rozesílání záměru těmto subjektům, ačkoli jde o postup ve vztahu k dotčeným vlastníkům nejkomfortnější, v konečném důsledku představuje riziko opomenutí některé z těchto osob, navíc jde o způsob, který může v řadě případů znamenat značnou administrativní i finanční zátěž pro příslušný orgán ochrany přírody.

Procedurální otázkou je povaha námitkového řízení. Zatímco vyřizování námitek proti návrhu opatření obecné povahy je integrováno přímo v postupu dle části šesté správního řádu, povaha námitkového řízení dle zákona je odlišná. Samostatnost tohoto správního řízení je předurčena povahou finálního aktu (ZCHÚ má formu právního předpisu), jehož vydání žádný formalizovaný proces s účastí dotčených osob nepředchází. Zatímco v případě řízení o vydání opatření obecné povahy je rozhodnutí o námitkách bezprocedurálně vydávaný správní akt jako nedílná součást vydaného opatření obecné povahy,²⁶ rozhodování o námitkách dle zákona je naopak klasickým správním řízením dle části druhé správního řádu se všemi důsledky z toho plynoucími. Na rozhodnutí o námitkách dle zákona a řízení jemu předcházející tak dopadá část druhá správního řádu, ale zřejmě i judikatura týkající se rozhodování o námitkách v rámci procesu pořizování opatření obecné povahy, minimálně pokud jde o požadavky na kvalitu odůvodnění rozhodnutí, z něhož musí být zřejmá aktivní legitimace subjektu, jakož i z jakých důvodů lze námitky považovat za liché, mylné nebo vyvrácené.²⁷ Pochyb není ani o možnosti podrobit rozhodnutí o námitkách přezkumu ve správním soudnictví.²⁸ Výkladové obtíže může činit i určování okruhu aktivně legitimovaných osob k podání námitek, pokud jde o vlastníky pozemků, které se nachází na území, na němž vznikne ochranná pásma *ex lege* v důsledku nově vyhlášeného ZCHÚ.²⁹ Aktivní legitimace by měla svědčit i vlastníkům nemovitých věcí, které se nacházejí v ochranném pásmu, v rámci něhož jsou taktéž zakotvena omezení, lhotejno, zdali jde o ochranné pásma *ex lege*, či ochranné pásma vytvořené (dle místních podmínek) orgánem ochrany přírody.³⁰ Jistou paralelu může představovat i judikatura Nejvyššího

²⁶ V tomto ohledu lze cit. z rozsudku NSS č.j. **2 Ao 5/2010-24** ze dne 27. 10. 2010: „*Opatření obecné povahy je fakticky nástrojem publikace tohoto rozhodnutí; zahrnutí rozhodnutí o námitce do odůvodnění opatření obecné povahy je dáno specifickým postupem předcházejícím vydání tohoto opatření, v jehož rámci (tedy mimo standardní správní řízení) jsou námitky vypořádávány.*“ Rozhodnutí o námitce musí splňovat požadavky kladené na přezkoumatelnost správních aktů (srov. rozsudek NSS č. j. **2 Ao 2/2008-62** ze dne 7. 1. 2009, či rozsudek NSS č.j. **1 Ao 5/2010-169** ze dne 24. 11. 2010).

²⁷ Rozsudek NSS č.j. **1 Ao 5/2010-169** ze dne 24. 11. 2010. K obecným požadavkům na kvalitu odůvodnění dále např. rozsudky NSS č.j. **9 As 71/2008-109** ze dne 23. 7. 2009 nebo rozsudek NSS č.j. **9 As 66/2009-46** ze dne 24. 6. 2010.

²⁸ Též analogicky rozsudek NSS č.j. **2 Ao 5/2010-24** ze dne 27. 10. 2010.

²⁹ V souladu s § 37 zákona lze ochranné pásma vyhlásit dle konkrétních potřeb ochrany, v opačném případě dochází k jeho vzniku ze zákona, a to ve vzdálenosti 50 m od hranic ZCHÚ, nestanoví-li orgán ochrany přírody výslovně, že se ZCHÚ vyhláší bez ochranného pásma.

³⁰ Právo podat námitky mají dle rozsudku Městského soudu v Praze č.j. 3A 85/2017-92 ze dne

správního soudu ke stavebnímu zákonu,³¹ která dovozuje nezbytnost materiálního posuzování dotčení s důkladným uvážením poměrů příslušné lokality a konkrétních pozemků (staveb) nejen v rámci územního rozhodování, ale i při posuzování aktivní legitimace při soudním přezkumu územněplánovacích dokumentací, kdy je pojem dotčenosti vnímán širěji nežli jen tak, že může být naplněn pouze u vlastníků pozemků či staveb, na které přímo dopadá změna územního plánu.³²

Oproti úpravě institutu námitek v části šesté SpŘ existují jisté (vesměs marginální) odchylky, návrh je dotčeným osobám doručován adresně, lhůta pro podání námitek je delší a také není vyloučena možnost uplatnit navrácení v předešlý stav.³³ Včasnými námítkami je vymezen předmět řízení, k námítkám uplatněným po lhůtě se nepřihlíží, opožděné námítky nejsou způsobilé zahájit řízení a není nutno o nich rozhodovat, zpětvzetí námitek vede dle dispoziční zásady k zastavení námitkového řízení. Orgán ochrany přírody rozhodne o námítkách do 60 dnů od uplynutí lhůty pro podání námitek.³⁴ Původně zákonem stanovený požadavek na vedení (zpravidla) společného řízení patrně nepředstavoval pouze prvek procesní ekonomie, lze naopak usuzovat, že společné řízení bylo určeno nejen k řešení kolizí návrhu s představou dotčené osoby (to je prvořadným účelem námitkového řízení), ale i za účelem vypořádání možných protichůdných námitek více dotčených osob. V současnosti již společné řízení zákonem upraveno není, což ovšem nevylučuje souběžně probíhající námitková řízení fakultativně spojit dle ustanovení § 140 odst. 1 SpŘ. Je-li námítkám částečně či plně vyhověno, orgán ochrany přírody uvede záměr do souladu s námítkami, kterým bylo vyhověno.³⁵ Je-li jednotlivé námítce vyhověno, výrok rozhodnutí musí konkrétně určit, jakým způsobem a v jakém rozsahu má dojít ke změně záměru na vyhlášení ZCHÚ, dílčí rozhodnutí o námítkách nesmí být v rozporu, v opačném případě by je nebylo možno zdárně promítnout do výsledné podoby návrhu. Způsobilým podkladem pro vyhlášené ZCHÚ je rozhodnutí o námítkách, které je v právní moci.³⁶ V případě, že je rozhodnutí o námítkách podrobena soudnímu přezkumu

29. 9. 2017 i vlastníci nemovitostí, které se nacházely v ochranném pásmu, které má vzniknout ze zákona (rozhodnutí bylo napadeno kasační stížností, ev. pod sp. zn. 2 As 352/2017, přičemž NSS dosud nerozhodl).

³¹ Rozsudek NSS č.j. 1 As 16/2008-48 ze dne 30. 4. 2007, publ. pod č. 1641/2008 Sb. NSS.

³² Dle rozsudku NSS č.j. 2 Ao 2/2007-73 ze dne 24. 10. 2007. dle nelze *a priori* vyloučit ani aktivní legitimaci tzv. mezujících sousedů. Srov. dále rozsudek NSS č.j. 1 AOs 1/2013-85 ze dne 17. 6. 2013.

³³ Ust. § 41 SpŘ.

³⁴ U opatření obecné povahy lhůta pro rozhodnutí dána není, což je dáno tím, že rozhodnutí o námítkách je součástí vydaného opatření obecné povahy.

³⁵ Ust. § 44 odst. 4 zákona *in fine*.

³⁶ Zákon nevylučuje možnost podat proti rozhodnutí o námítkách odvolání, což je rozdíl oproti jednoinstančnímu rozhodování o námítkách dle ust. § 172 odst. 5 SpŘ.

a žalobě bude soudem přiznán odkladný účinek,³⁷ pozastavují se veškeré právní účinky rozhodnutí správního orgánu, v důsledku čehož nelze vyhlásit ZCHÚ.³⁸

Dvoufázovost procesu (námitkové řízení a následně vydaný právní předpis) pak v praxi může generovat problémy. V procesu pořizování opatření obecné povahy platí, že pokud by vyřízení námítky vedlo k řešení, které přímo ovlivní oprávněné zájmy některé osoby jiným způsobem než (původní) návrh opatření obecné povahy, a není-li tato změna zjevně ve prospěch této osoby, příslušný orgán ochrany přírody zjistí jeho stanovisko.³⁹ V případě nesouhlasu této osoby je v rámci procesu pořizování opatření obecné povahy otázkou, zda nesouhlas postačí vypořádat v odůvodnění opatření obecné povahy, či zda je nutno tento nesouhlas brát jakožto akcesorickou námitku, o níž je nutno v rámci vydaného opatření samostatně rozhodnout. Část odborné literatury⁴⁰ se kloní k závěru, že je nutno o takovém stanovisku rozhodnout, což má svoji logiku, v opačném případě by byla upřena možnost podat námitku proti upravenému znění opatření obecné povahy. Zatímco v případě procesu pořizování opatření obecné povahy je k takovému stanovisku vyzvána dotčená osoba bez ohledu na to, zda dosud podala námitku či nikoli (na základě původního znění návrhu opatření k tomu daná osoba nemusela mít důvod), zákon analogickou situaci v procesu vyhlášení ZCHÚ neupravuje a postavení těchto osob výslovně žádným způsobem nechrání, přitom v důsledku rozhodnutí o námitce mohou nastat zásadní změny záměru, kupř. změna v předmětu ochrany, změna navržených ochranných podmínek či dokonce změna kategorie ZCHÚ.⁴¹ Za účelem náležité ochrany práv dotčených osob by pak nezbývalo než opětovně zaslat změnou dotčeným osobám aktualizovaný záměr a celý proces (včetně devadesátidenní lhůty pro podání námitek) opakovat. Zákon rovněž neřeší otázku promítnutí výsledku námitkového řízení do projednávaného záměru, zákon neobsahuje kontrolní mechanismus, který by jakkoli chránil osobu, jejíž

³⁷ Dle ust. § 73 odst. 2 SŘS je nutno posoudit návrh na přiznání odkladného účinku žaloby proti rozhodnutí o námitkách *in concreto*, a to s ohledem na existenci rozporu s důležitým veřejným zájmem (do účinnosti novely zák. č. 303/2011 Sb od 1. 1. 2012 šlo o prostý veřejný zájem). Důležitý veřejný zájem na vyhlášení mohou naplňovat především evropsky významné lokality (EVL) ve smyslu ust. § 45c odst. 4 zákona stanovené nařízením vlády, jejichž vyhlášení provedou nejpozději do 6 let do přijetí lokality do evropského seznamu orgány ochrany přírody.

³⁸ Pozastavení účinků žalobou napadeného rozhodnutí se nevztahuje pouze na účastníky soudního řízení a osoby na řízení zúčastněné, ale má obecnou platnost s účinky ve vztahu k orgánu, příslušnému vydat ZCHÚ.

³⁹ Ust. § 172 odst. 5 SpŘ.

⁴⁰ VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: Ivana Hexnerová – Bova Polygon, 2012. ISBN 9788072731664. 1364 s.

⁴¹ Okruh skutečností, které lze uplatnit v námitkách je značný, nastínila judikatura, srov. rozsudek Městského soudu v Praze č.j. 11A 367/2011-31 ze dne 14. 1. 2015.

námítce bylo v námitkovém řízení vyhověno, pokud by tato námitka vůbec nebyla zapracována či byla nesprávně promítnuta do výsledné podoby návrhu.

Role a postavení ekologických spolků v procesu pořizování ZCHÚ

Participaci ekologických spolků na rozhodovacích procesech lze členit na účast konzultativní (soft participation) a v případě správního řízení též na účast plnoprávnou (hard participation),⁴² ani jednu z těchto forem účasti ovšem zákon v potřebném rozsahu nezakotvuje. V souvislosti s existencí námitkového řízení vyvstává především otázka účasti ekologických spolků na podkladě ustanovení § 70 zákona resp. otázka, zda se jedná o řízení, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné dle zákona.⁴³ Možnost dotčení zájmů ochrany přírody a krajiny bezprostředně vyplývá z předmětu námitkového řízení a je dána povinnou reflexí výsledku řízení v přijatém ZCHÚ, lze tedy jednoznačně odpovědět, že význam výsledku námitkového řízení je pro ochranu přírody značný, námitkové řízení je proto řízením dle § 70 zákona *par excellence* a potenciální účast spolku na pořizování ZCHÚ možná je.⁴⁴ Účast ekologických spolků je ovšem značně limitována, což se projevuje ve dvou směrech. V první řadě není v dispozici spolku, aby námitkové řízení sám vyvolal, což je dáno akcesoritou spolkového účastenství, o účasti do řízení lze uvažovat pouze tehdy, pokud námitkové řízení probíhá⁴⁵ na základě včasné námítky oprávněného subjektu. Limitem účasti je taktéž vlastní předmět námitkového řízení, který určuje dle dispoziční zásady osoba, která námitku podala, námítky ekologického spolku tedy nemohou vybočit z předmětu námitkového řízení a vztahovat se k jiným skutečnostem vztahujícím se k záměru na vyhlášení předmětného ZCHÚ, čímž může být účast v řadě případů v podstatě vyprázdněna.

Přístup k soudní ochraně

Deficitem úpravy je rovněž nemožnost přístupu k soudní ochraně, což negativně dopadá minimálně na opominuté vlastníky nemovitých věcí, jimž nebyl doručen záměr na vyhlášení ZCHÚ, či na osoby, jejichž námitce sice bylo vyhověno, ale tato námitka nebyla řádně zapracována do výsledné podoby ZCHÚ. Byť proti opatření obecné povahy nelze podat opravný prostředek, forma opatření

⁴² V širších souvislostech ke smyslu účasti ekologických spolků na rozhodovacích procesech viz nálezy ÚS sp. zn. I. ÚS 486/04 ze dne 28. 6. 2005.

⁴³ Přístup ekologických spolků nevychází z principu teritoriality, viz rozsudek NSS č.j. 5 As 44/2003-119 ze dne 1. 4. 2005.

⁴⁴ Shodný názor sdílí komentářová literatura. Srov. J. Hanák in VOMÁČKA V., KNOTEK J., KONEČNÁ M., HANÁK J., DIENSTBIER F., PRŮCHOVÁ I. *Zákon o ochraně přírody a krajiny*, 1. vydání. Praha : C. H. BECK. Beckova edice komentované zákony. 2018. ISBN 978-80-7400-675-3.

⁴⁵ Námitkové řízení je fakultativní součástí procesu vyhlášení ZCHÚ.

obecné povahy a probuje přístup k soudnímu přezkumu v intencích § 101a a násl. soudního řádu správního.⁴⁶ Rušení vyhlášek ministerstva a nařízení krajů jakožto právních předpisů⁴⁷ náleží Ústavnímu soudu⁴⁸ v řízení o návrhu, který je oprávněn podat zákonem stanovený okruh aktivně legitimovaných subjektů, do něhož nespádají osoby, které jsou ve své právní sféře vydaným maloplošným ZCHÚ přímo dotčeny.⁴⁹ Aktivní legitimaci dotčených osob nelze dovodit ani na podkladě judikatury. Ačkoli judikatura Nejvyššího správního soudu sdílí materiální pojetí posuzování opatření obecné povahy, činí tak s výhradou případů, kdy zákonodárce (odlišnou) právní formu aktu stanovuje výslovně.⁵⁰ Dle této judikatury tak vyhlášené maloplošné ZCHÚ formou vyhlášky ministerstva nebo nařízením kraje jurisdikci soudů ve správním soudnictví nepodléhá. Není dána rovněž možnost nápravy v oblasti veřejné správy, s ohledem na právní formu vyhlášení ZCHÚ se na výsledný akt vyhlášení nevztahuje správní řád, oproti tomu opatření obecné povahy jakožto úkon dle části šesté SpŘ podléhá modifikovanému přezkumnému řízení dle § 174 odst. 2 SpŘ.⁵¹ Zatímco nařízení kraje je dle krajského zřízení vždy právním předpisem,⁵² otázkou je přípustnost soudního přezkumu vyhlášených ZCHÚ formou nařízení Agentury ochrany přírody a krajiny ČR či správ národních parků. Byť jsou tyto akty (terminologicky obdobně) označeny jako nařízení, forma právního předpisu explicitně určena není, čímž je dle zmíněné judikatury

⁴⁶ Úst. § 101a a násl. zák. č. 150/2002 Sb, soudní řád správní. K návrhu na zrušení je aktivně legitimován ten, do jehož veřejných subjektivních práv zasáhlo vydané opatření obecné povahy.

⁴⁷ Shodně v případě vyhlášek Ministerstva obrany dle § 78a odst. 2 písm. d) zákona, pokud jde o území vojenských újezdů, či v případě nařízení Agentury ochrany přírody a krajiny ČR dle ust. § 78 odst. 6 zákona, jde-li o území chráněných krajinných oblastí resp. nařízení Správ národních parků dle ust. § 78 odst. 2 zákona, jde-li o území národních parků.

⁴⁸ Dle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy na základě ust. § 64 odst. 2 zák. č. 182/1993 Sb, o Ústavním soudu.

⁴⁹ Z pohledu dotčených osob lze návrh na zrušení právního předpisu spojit až s podanou ústavní stížností (ust. § 74 zák. č. 182/1993 Sb, o Ústavním soudu), jde-li o posouzení výsledku proběhlých řízení, kde byl právní předpis o vyhlášení maloplošného ZCHÚ aplikován (kupř. přestupkové řízení, řízení o udělení výjimky, řízení dle ust. § 66 zákona atp.), návrh na zrušení uplatněného ZCHÚ lze eventuálně iniciovat již u soudu ve správním soudnictví v souladu s čl. 95 odst. 2 Ústavy ČR. Správní orgán je v souladu s ust. § 2 SpŘ obsahem vyhlášeného maloplošného ZCHÚ vázán.

⁵⁰ Usnesení NSS č.j. **8 Ao 7/2010-65** ze dne 21. 1. 2011, pokud jde o posouzení aktivní legitimace v případě nařízení o programech ke zlepšení kvality ovzduší (vydávaných dle ust. § 48 odst. 2 písm. c) tehdy účinného zák. č. 86/2002 Sb, o ochraně ovzduší formou nařízení kraje) z něhož lze cit.: „*Jestliže zákon (popř. ústavní zákon) výslovně stanoví formu příslušného právního aktu, a tato forma je dodržena, není tu zpravidla prostor pro jiné soudní hodnocení povahy takového aktu.*“, ve vztahu k prejudikatuře soud uvedl, že dosavadní rozhodnutí vždy spojoval předpoklad, kdy nebyl dán jediný možný výklad právní povahy aktu, přičemž v projednávané situaci dvojí možný výklad v úvahu nepřichází.

⁵¹ Dle rozsudku rozšířeného senátu NSS č.j. **5 As 85/2015-36** ze dne 27. 7. 2016 je výsledkem přezkumu dle § 174 odst. 2 SpŘ rovněž opatření obecné povahy.

⁵² Dle ust. § 7 zák. č. 129/2000 Sb, o krajích (krajské zřízení) rada kraje vydává v přenesené působnosti právní předpisy, které se nazývají nařízení kraje.

teoreticky otevřena cesta k materiálnímu posouzení aktu. Ačkoli Nejvyšší správní soud v jiném rozsudku⁵³ v případě nařízení správ národních parků v jiné situaci dovedl v souladu s materiálním pojetím formu opatření obecné povahy, v případě vyhlášení maloplošných ZCHÚ lze mít za to, že právní forma vyhlášení musí být jednotná, v opačném případě by docházelo k nedůvodným rozdílům v úrovni ochrany dotčených osob. Lze tedy dovést, že vyhlášení maloplošných ZCHÚ je za současného stavu ve všech případech vyhlášení různými orgány realizováno formou právního předpisu, s důsledky výše uvedenými.

Závěr

Za stavu, kdy je účast veřejnosti na vyhlášení ZCHÚ upozaděna, role ekologických spolků marginalizována a proti vyhlášenému ZCHÚ dotčené osoby nedisponují aktivní legitimací k návrhu na přezkum aktu v rámci správního soudnictví (vyhlášená ZCHÚ nepodléhají jurisdikci soudů ve správním soudnictví), včetně jiných nedostatků (těžkopádnost fungování právní úpravy, administrativní a finanční zátěž) je otázkou, zda lze vůbec právní úpravu vyhlášení ZCHÚ dle stávajícího půdorysu za účelem odstranění těchto nedostatků dále kultivovat. Vhodnější se jeví pro účely vyhlášení maloplošných ZCHÚ naopak zakotvit formu opatření obecné povahy dle části šesté správního řádu, čímž by byla minimálně část zmíněných deficitů stávající podoby vyhlášení odstraněna. Je třeba zdůraznit i to, že zakotvením formy opatření obecné povahy se zákonodárce nezbavuje možnosti dle zásad speciality regulovat případné odchylky od obecného režimu.

O autorovi:

Mgr. Václav Petrmichl

interní doktorand – katedra správního práva a správní vědy PF UK

státní zaměstnanec – Ministerstvo životního prostředí – odbor výkonu státní správy I

email – vaclav.petrnichl@mzp.cz, tel. č.: 736 637 118

Klíčová slova:

zvláště chráněná území, opatření obecné povahy, zákon o ochraně přírody a krajiny

⁵³ Srov. rozsudek NSS č.j. 7 Ao 6/2010-44 ze dne 15. 12. 2010, dle něhož jsou nařízení Správy národního parku Šumava o omezení nebo zákazu vstupu dle § 64 zákona, ve znění účinném do 1. 1. 2010 opatření obecné povahy (novelou zák. č. 381/2009 Sb, byla v ust. § 78 odst. 2 písm. o) zákona forma opatření obecné povahy zakotvena výslovně).

**DESIGNATION OF SMALL SPECIALLY PROTECTED AREAS
ACCORDING TO THE ACT NO. 114/1992 COLL., NATURE
AND LANDSCAPE PROTECTION ACT**

Abstract

The article deals with the current legislation of designation of small specially protected areas according to the act no. 114/1992 Coll., nature and landscape protection act. The article especially deals with the drafting process and process of designation of areas, including the legal form of the designation. The article on the basis of comparison with the legislation on measures of a general scope regulated in act no. 500/2004 Coll., administrative procedure code, points to limits of current legislation of designation of small specially protected areas. These limits are primarily in unadequate legal protection of concerned persons.

Key words

specially protected areas, measure of a general scope, nature and landscape protection act



PŘÍSTUP DO KRAJINY A NÁHRADA ŠKODY

JUDr. Aleš Mácha, Ph.D.

Úvodem

Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „ZOPK“) doznal novelou provedenou zákonem č. 123/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 123/2017 Sb.“), zásadních změn především v části třetí hlavě druhé upravující vznik národních parků a jejich ochranné podmínky.

Změny v třetí části hlavě druhé ZOPK však nebyly jedinými změnami, které zákon č. 123/2017 Sb přinesl. Jednou z těchto změn byla i novela § 63 ZOPK upravujícího přístup do krajiny, resp. její obecné užívání. Přístup do krajiny nebyl zákonem č. 123/2017 Sb nijak rozšířen či zúžen, ustanovení § 63 ZOPK však bylo doplněno o nový odst. 5 upravující povinnosti osob, které přístupu do krajiny využijí. Výslovně také zprostil vlastníky pozemků povinnosti nahradit škodu vůči osobám, které se na jejich pozemcích z titulu volného přístupu do krajiny pohybují. Důvodem doplnění § 63 ZOPK byl stav, kdy dle Ministerstva životního prostředí (dále jen „MŽP“), jako zpracovatele novely: „... *spadá zodpovědnost za škody vzniklé osobám na cizím pozemku působením přírodních sil či jejich vlastním zavinením na majitele pozemku*“,¹ přičemž MŽP považovalo tento stav za nevhodný.

Snad mohu již v úvodu tohoto článku uvést, že doplnění § 63 odst. 5 ZOPK považuji za poměrně nešťastné. Nejen proto, že podle mého názoru zde nevhodný stav nebyl, ale také proto, že formulace odpovědnosti a dalších povinností v odst. 5 § 63 ZOPK působí spíše zmatečně. Nutno ale dodat, že nikoli pro právního laika. Pro toho může na první pohled znění § 63 odst. 5 ZOPK vyznívat zcela jednoznačně. Pro právníka však z formulace § 63 odst. 5 ZOPK musí vyvstat řada otázek. Cílem tohoto článku je na tyto otázky odpovědět a zejména poukázat analýzou platné právní úpravy na to, že k vyloučení odpovědnosti (povinnosti) nahradit škodu ze strany vlastníků pozemku nedošlo.

Přístup do krajiny

Přístup do krajiny, nebo také volný průchod krajinou, představuje realizaci svobody pohybu zaručenou čl. 14 Listiny základních práv a svobod.² V obecné

¹ Viz důvodová zpráva k zákonu č. 123/2017 Sb., bod 10.1.2.

² Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb. Srov. také STEJSKAL, Vojtěch. *Zákon o ochraně přírody a krajiny*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 345.

rovině je přístup do krajiny a průchod krajinou zajištěn sítí veřejných cest,³ stezek a pěšin. Veřejnou cestou je nutno rozumět pozemní komunikaci ve smyslu § 2 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (dále jen „ZPK“).⁴ Veřejné cesty jsou typické tím, že jsou ve veřejném užívání, kdy každý má právo užívat veřejné cesty za podmínek daných ZPK a zejména pak zákonem č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu). Přístup do krajiny, resp. veřejné užívání krajiny je proto zajištěno kombinací pohybu po veřejných cestách, stezkách a pěšinách a právem každého na průchod přes pozemky specifikované v § 63 odst. 5 ZOPK.

Podle § 63 odst. 2 ZOPK má každý právo na volný průchod přes pozemky ve vlastnictví či nájmu státu, obce nebo jiné právnické osoby, pokud tím nezpůsobí škodu na majetku či zdraví jiné osoby a nezasahuje-li do práv na ochranu osobnosti či sousedských práv. Zároveň je přitom povinen respektovat jiné oprávněné zájmy vlastníka či nájemce pozemku a obecně závazné právní předpisy.

Je důležité zdůraznit, že přístup do krajiny se vztahuje pouze na pozemky ve vlastnictví či nájmu státu, obce nebo jiné právnické osoby, přičemž jinou právnickou osobou je podle mého názoru nutno rozumět i kraj. Je tomu tak proto, že dle § 1 odst. 2 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, je kraj veřejnoprávní korporací a zároveň ve smyslu § 20 odst. 2 OZ se na kraj užití ustanovení OZ, pokud se to slučuje s právní povahou kraje jako veřejnoprávní korporace. Kraj lze proto podřadit pod obecný pojem právnická osoba, avšak tato skutečnost nic nemění na tom, že kraj potažmo veřejnoprávní korporace mají pouze omezenou soukromoprávní subjektivitu.⁵

Volný průchod krajinou se proto nevztahuje obecně na pozemky ve vlastnictví fyzických osob. Pozemek fyzické osoby může být předmětem volného přístupu do krajiny pouze za situace, kdy bude pronajat státu, obci či právnické osobě.

Musím však konstatovat, že uvedené řešení ve formě stanovení konkrétních vlastníků, jejichž pozemky přístup do krajiny zatěžuje, není nejšťastnějším. Vytváří totiž nerovnost mezi jednotlivými vlastníky a lze uvést, že se jedná o rozpor s ústavně zaručenou rovností v právech a povinnostech. Čl. 11 Listiny totiž stanoví, že vlastnické právo všech vlastníků má stejný obsah a ochranu.

Ustanovení § 63 ZOPK proto ve svém důsledku zvýhodňuje jednu skupinu vlastníků před druhými. Navíc, jak k dané problematice velmi trefně uvádí T. Kocourek, v praxi se přístup do krajiny rozšiřuje i na pozemky ve vlastnictví fyzických osob, neboť osoba, která hodlá využít svého práva přístupu do krajiny,

³ VOMÁČKA, Vojtěch a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 494.

⁴ Kategorie pozemních komunikací jsou dálnice, silnice, místní komunikace a účelové komunikace.

⁵ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 102.

nemá, a prakticky ani mít nemůže, informace o nájemních či vlastnických vztazích v krajině.⁶

Přístup do krajiny je v § 63 odst. 3 ZOPK vymezen také negativně. Přístup do krajiny se nevztahuje na zastavěné či stavební pozemky, dvory, zahrady, sady, vinice, chmelnice a pozemky určené k faremním chovům zvířat. Orná půda, louky a pastviny jsou z přístupu do krajiny vyloučeny v době, kdy může dojít k poškození porostů či půdy nebo při pastvě dobytka.

Ustanovení § 63 ZOPK představuje obecný režim přístupu do krajiny a jejich součástí jako celku.⁷ Zvláštní právní předpisy proto mohou přístup do krajiny upravit či omezit odchýlně.⁸ Příkladem může být obecné užívání lesů dle § 19 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích (dále jen „LesZ“). Vztah § 63 ZOPK a § 19 LesZ lze proto označit jako vztah obecného a zvláštního předpisu. Nicméně přístup do krajiny je upraven, resp. může být upraven odlišně od § 63 ZOPK i dle ZOPK. Příkladem je omezení rozsahu vstupu a pohybu v klidové zóně národního parku anebo omezení vstupu na pozemky z důvodu ochrany životního prostředí v národních parcích, národních přírodních rezervacích, národních přírodních památkách a v první zóně chráněných krajinných oblastí nebo na pozemky, kde se nachází jeskyně, hrozí-li poškozování těchto území.⁹

Formulace § 61 odst. 1 ZOPK může ve vztahu k pěšinám a stezkám působit poněkud zmatečně, a to zejména z toho důvodu, že stezky i pěšiny budou často samy naplňovat definici účelové komunikace. Vystává totiž otázka jakou právní povahu má stezka či pěšina ve smyslu tohoto ustanovení. Může stezka či pěšina vzniknout na pozemku fyzické osoby? Pokud ano, je tato stezka či pěšina ve veřejném užívání a nedochází tak ve svém důsledku ke vzniku účelové komunikace a to z vůle vlastníka pozemku? Jinými slovy, otázka by mohla také znít, jde o veřejnou nebo soukromou cestu?

Na tomto místě je nutné se ještě zmínit o rozdílu mezi veřejně přístupnou účelovou komunikací,¹⁰ stezkou a pěšinou a místní komunikací v kontextu jejich

⁶ KOCOUREK, Tomáš. Omezení vlastnického práva dle zákona o ochraně přírody a krajiny aneb propast mezi obecným a veřejným zájmem. In NECKÁŘ, Jan, RADVAN, Michal, SEHNÁLEK, David, VALDHANS, Jiří (ed.) *Acta Universitatis Brunensis Iuridica No 337*. Brno: Masarykova Univerzita, 2008, s. 1844.

⁷ Krajinou rozumí § 3 odst. 1 písm. m) ZOPK „... část zemského povrchu s charakteristickým reliéfem, tvořená souborem funkčně propojených ekosystémů a civilizačními prvky“.

⁸ Viz § 63 odst. 2 ZOPK věta druhá.

⁹ Viz § 17 a § 64 ZOPK.

¹⁰ Veřejně přístupnými účelovými komunikacemi jsou dle § 7 odst. 1 ZPK komunikace, na které se vztahuje režim obecného užívání dle § 19 ZPK. Neveřejně přístupné účelové komunikace jsou pak ve smyslu § 7 odst. 2 ZPK účelové komunikace v uzavřených areálech (fakticky i právně), na než se obecné užívání pozemních komunikací nevztahuje.

zřizování ve smyslu § 63 odst. 1 ZOPK. Je totiž nelogické, aby pouze zřízení veřejně přístupných účelových komunikací v krajině bylo podmíněno souhlasem příslušného orgánu ochrany přírody a krajiny, neboť v krajině se vyskytuje i celá řada místních komunikací ve vlastnictví obcí – typicky cyklostezky, které ke svému vzniku v krajině paradoxně souhlas příslušného orgánu ochrany přírody a krajiny nevyžadují.

Nelze odhlédnout i od skutečnosti, že být je cílem tohoto ustanovení získat „kontrolu“ a přehled o síti veřejně přístupných účelových komunikací, stezek a pěšin v krajině, je tento cíl nereálný.

Veřejně přístupné účelové komunikace tvoří velmi specifickou kategorii pozemních komunikací odlišující se od ostatních kategorií pozemních komunikací jejich vznikem, vlastnictvím, ale zejména rozsahem ustanovení ZPK, která na ně lze, na rozdíl od ostatních kategorií pozemních komunikací, uplatnit.¹¹ Jinými slovy, účelové komunikace mají poněkud jiný režim než ostatní kategorie pozemních komunikací jako místní komunikace, silnice, dálnice. Plní totiž také nezastupitelnou úlohu v přístupu do krajiny, neboť jejich účelem je dle § 7 odst. 1 ZPK spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků. Veřejně přístupné účelové pozemní komunikace, zejména ve formě polních cest, tak hrají nezastupitelnou roli v přístupu do krajiny. I z tohoto důvodu je podle § 63 odst. 1 ZOPK ke zřizování účelových komunikací mimo zastavěné území třeba obce souhlasu orgánu ochrany přírody a krajiny.

Veřejně přístupné účelové komunikace mohou být zbudovány, resp. zřízeny, ale mohou vznikat také tzv. živelně, tj. naplněním zákonných a judikатурních znaků, jinými slovy, mohou vzniknout v krajině fakticky.¹² V takovém případě nelze k jejich „zřízení“ doložit či vyžádat souhlas příslušného orgánu ochrany přírody a krajiny. Nicméně k jejich zrušení už zřejmě souhlasu bude třeba.

Stežky a pěšiny, které nebudou naplňovat znaky definující pozemní komunikaci, resp. některou z jejich kategorií, je nutné považovat za určité specifické druhy cest. Tyto cesty mohou vznikat na pozemcích soukromých vlastníků, nicméně zřejmě budou ve veřejném užívání, neboť jejich vlastníci se souhlasem příslušného

¹¹ K charakteru a vzniku účelových komunikací blíže viz MÁCHA, Aleš, HUNEŠ, Karel. *Místní a účelové komunikace*. Praha: Leges, 2016, s. 67 a násl. nebo ČERNÍNOVÁ, Michaela, ČERNÍN, Karel, TICHÝ, Michal *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015, s. 43 a násl., KOČÍ, Roman. *Účelové pozemní komunikace a jejich právní ochrana*, 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2016. 144 s.

¹² Podrobněji viz ČERNÍNOVÁ, Michaela, ČERNÍN, Karel, TICHÝ, Michal *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015, s. 44 a násl.

orgánu ochrany přírody a krajiny akceptuje pohyb kohokoliv na svém pozemku, resp. stezce či pěšině. Je tomu tak i proto, že sám vlastník nemůže vzhledem k § 63 odst. 1 ZOPK ovlivnit zrušení takovéto pěšiny či stezky a zejména nelze dovodit, že by byl oprávněn nějak regulovat pohyb či počet osob na takto zřízené stezce nebo pěšině.

Tyto stezky a pěšiny proto nemusí být pozemní komunikací ve smyslu ZPK, nicméně mohou být považovány za veřejný statek ve smyslu § 490 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále jen „OZ“), tedy mohou být věcí ve veřejném, resp. obecném užívání.¹³ Stezky či pěšiny proto nelze považovat za veřejné cesty ve smyslu ZPK, ale za pěší cesty na pozemku fyzické či právnické osoby v režimu veřejného užívání.

Povinnosti uživatele krajiny

Vztah mezi vlastníkem pozemku a uživatelem je upraven především v § 63 odst. 2 a 5 ZOPK, a to formou povinností vztahujících se na každého, kdo přístupu do krajiny využívá a vyloučením odpovědnosti vlastníka za škodu v určitých situacích. Obecně lze říci, že každý má právo na průchod krajinou, pokud tím nepůsobí škodu na majetku či zdraví jiné osoby a nezasahuje-li do práv na ochranu osobnosti či sousedských práv.¹⁴ Nově je také každý „povinen při pohybu na cizích pozemcích včetně pohybu na pozemních komunikacích, stezkách a pěšinách, vyznačených cyklostezkách, odpočinkových místech, tábořištích a v altáncích mimo zastavěná území obcí dbát své osobní bezpečnosti nebo bezpečnosti osob svěřených a přizpůsobit své jednání stavu přírodního prostředí na těchto pozemcích a nebezpečím v přírodě obvyklým“.¹⁵

Výše uvedené povinnosti lze označit jako povinnosti stanovené nad rámec povinností stanovených obecně závaznými právními předpisy, neboť ZOPK v § 63 odst. 2 věta druhá stanovuje, že při průchodu krajinou je každý povinen respektovat jiné oprávněné zájmy vlastníka či nájemce pozemku a obecně závazné právní předpisy. Těmito obecně závaznými právními předpisy jsou dle poznámky pod čarou k uvedenému ustanovení např. myšleny zákon o pozemních komunikacích (dále jen „ZPK“) a zákon o silničním provozu.¹⁶

¹³ „Věc určená k obecnému užívání je veřejný statek.“

¹⁴ Viz § 63 odst. 2 ZOPK.

¹⁵ § 63 odst. 5 věta první ZOPK.

¹⁶ V platném a účinném znění ZOPK je stále odkazováno na zákon č. 135/1961 Sb., o pozemních komunikacích (silniční zákon) a vyhlášku federálního ministerstva vnitra č. 99/1989 Sb., o pravidlech provozu na pozemních komunikacích (pravidla silničního provozu). Oba předpisy již nejsou platné a byly postupně nahrazeny zákonem č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích a zákonem č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu).

Podle mého názoru je však třeba být při aplikaci § 63 odst. 5 ZOPK opatrný. Povinnosti stanovené v citovaném ustanovení je totiž možno vykládat pouze ve vztahu k pozemkům, pěšinám, odpočinkovým místům, tábořištím a altánkům mimo zastavěná území obcí. Nelze je však vztahovat na pozemní komunikace a částečně cyklostezky, neboť úprava povinností uživatelů pozemních komunikací je podrobně zakotvena v ZPK a zákoně o silničním provozu. Je to dáno také z toho důvodu, že ustanovení § 63 odst. 5 ZOPK kopíruje v obecné rovině povinnosti uživatelů pozemních komunikací dle ZPK a jednak účastníků silničního provozu.¹⁷ Úpravu povinností účastníků silničního provozu a osob pohybujících se na pozemních komunikacích je nutno považovat za úpravu speciální k ZOPK a to i z toho důvodu, že úpravu veřejného užívání pozemních komunikací obsahuje § 19 ZPK, opět se tak jedná o speciální úpravu ve vztahu k § 63 ZOPK, protože pozemní komunikace představují pouze určitou část krajiny.

S pojmem „pozemní komunikace“ je třeba pracovat s ohledem na ZPK, neboť ZOPK stanoví určité povinnosti i osobám, které se nemohou na určitém typu pozemní komunikace vůbec vyskytovat. Pod obecný pojem pozemní komunikace, který není v ZOPK nijak zvlášť definován, ve smyslu § 2 ZPK patří totiž nejen účelové a místní komunikace, ale i silnice a dálnice. U dálnic je však pohyb chodců na nich, jinými slovy jejich veřejné užívání chodci, zcela vyloučen.¹⁸ Ustanovení § 63 ZOPK není terminologicky zcela jednotné. V odst. 1 tohoto ustanovení jsou uvedeny pouze účelové komunikace, stezky a pěšiny. V odst. 5 ZOPK vztahuje prevenční povinnost i na pohyb na pozemních komunikacích obecně a – výslovně navíc – na cyklostezkách.

Nicméně i na veřejně přístupné účelové komunikace, dopadá zákon o silničním provozu, tudíž uživatelé veřejně přístupných účelových komunikací musí dodržovat pravidla silničního provozu.

Zvláště zmíněny jsou, jak bylo uvedeno výše, v § 63 odst. 5 ZOPK i cyklostezky. Zde je nutné podotknout, že ty mohou, ale nemusí být zároveň pozemními komunikacemi, splňují-li znaky a podmínky dle ZPK. V případě obecně stanovených povinností uživatelů cyklostezek je pak nutno rozlišovat, zda jsou pozemními komunikacemi, v takovém případě povinnosti uživatelů vyplývají ze ZPK

¹⁷ Podle § 4 písm. a) zákona o silničním provozu je každý při účasti na provozu na pozemních komunikacích povinen chovat se ohleduplně a ukázněně, aby svým jednáním neohrožoval život, zdraví nebo majetek jiných osob ani svůj vlastní, aby nepoškozoval životní prostředí ani neohrožoval život zvířat, své chování je povinen přizpůsobit zejména stavebnímu a dopravně technickému stavu pozemní komunikace, povětrnostním podmínkám, situaci v provozu na pozemních komunikacích, svým schopnostem a svému zdravotnímu stavu.

¹⁸ Viz § 4 odst. 3 ZPK.

a zákona o silničním provozu, anebo jsou pouhými cestami či stezkami v krajině a povinnosti uživatelů pak vyplývají z § 63 odst. 5 ZOPK.

V konečném důsledku ale lze konstatovat, že ustanovení § 63 odst. 5 ZOPK má jakýsi deklarační smysl, neboť zdůrazňuje prevenční povinnost uživatelů krajiny a stanoví základní rámec jejich povinností tak, aby jim nebyla způsobena škoda. Na druhou stranu si je nutno položit otázku, zda tato úprava byla nutná, zda jde o novou prevenční povinnost zakotvenou v zákoně? O povinnost, která však ztrácí význam zejména s poslední větou § 63 odst. 5 ZOPK, neboť v konečném důsledku jen zbytečně opakuje to, co již vyplývá z obecných předpisů o náhradě škody, resp. zákonem č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále jen „OZ“), a fakticky ani právně vlastníky pozemků povinnosti nahradit škodu nezbavuje.

V případě uživatelů lze konstatovat, že povinnost uživatelů krajiny ve vztahu k vlastníkům pozemků se řídí obecně závaznými právními předpisy, tedy OZ. Na této situaci novelizované znění § 63 ZOPK ničeho nemění.

Odpovědnost vlastníka pozemku za škodu vůči uživateli

„Vlastníci pozemků neodpovídají za škody na majetku, zdraví nebo životě, vzniklé jiným osobám působením přírodních sil nebo vlastním zaviněním těchto osob“.¹⁹ Takto nově definuje ZOPK odpovědnost vlastníků za škodu způsobenou uživateli krajiny. Jinými slovy, a zřejmě by to bylo i vhodnější, toto ustanovení vyjadřuje zásadu, že vstup na pozemky v rámci průchodu krajinou je na vlastní nebezpečí obdobně jako v případě vstupu do lesa.²⁰

Jsem však toho názoru, že doplnění § 63 ZOPK nebylo vůbec v tomto ohledu třeba a prakticky odpovědnostní vztah mezi vlastníkem pozemku a jeho uživatelem nemění, a to zejména ze dvou důvodů.

Tím prvním je už vůbec samotná povaha veřejného užívání krajiny, resp. veřejného užívání vůbec. Veřejné užívání představuje bezesporu omezení vlastnického práva. Jedná se o omezení, za něž obecně nepřísluší náhrada, neboť v případě veřejného užívání lesa nebo i podle mého názoru krajiny, se jedná o projev sociální funkce vlastnictví ve smyslu čl. 11 odst. 3 Listiny.²¹ Jeví se proto jako nespravedlivé a snad až v rozporu s dobrými mravy, aby vlastník byl nad rámec tohoto svého omezení vlastnického práva povinen odpovídat za škodu způsobenou uživateli při užívání jeho pozemku. Nelze odhlédnout i od faktu, že pokud by měl vlastník v obecné rovině odpovídat za škodu uživatelům jeho pozemku, bylo by nutné

¹⁹ § 63 odst. 5 věta druhá ZOPK.

²⁰ Srov. § 19 LesZ.

²¹ K tomu blíže viz MÁCHA, Aleš. Veřejné užívání jako omezení vlastnického práva. *Právní rozhledy*, 2015, č. 10, s. 363 -368.

takovéto omezení podle mého názoru považovat za natolik intenzivní, že by mu měla příslušet náhrada ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny.

Na druhou stranu je ale nutné odlišit situace, kdy škoda vznikla bez vlastníkovy zavinění a kdy vlastník ztěžoval nebo zamezoval přístup do krajiny a tím vznikla uživatelům škoda. Např. přístup na pozemek ztíží složením klád, vykopáním děr, apod. V takovémto případě úmyslného vytvoření potencionálního nebezpečí vzniku škody na zdraví či majetku, by měl bezesporu vlastník nést odpovědnost za vzniklou škodu.

Jinými slovy, formulace § 63 odst. 5 ZOPK měla znít obdobně jako formulace § 19 LesZ, a to tak, že přístup do krajiny je na vlastní nebezpečí. Je nutné také zdůraznit, že byť MŽP odůvodňuje doplnění § 63 ZOPK o odst. 5 snahou o zlepšení postavení vlastníků pozemků a omezení jejich odpovědnosti, resp. povinnosti k náhradě újmy, k ničemu takovému ani ke zlepšení postavení vlastníků pozemků ve svém důsledku nedochází.

Znění poslední věty § 63 odst. 5 ZOPK totiž nesmyslně a v podstatě duplicitně deklaruje zásady a ustanovení, na kterých stojí povinnost k náhradě újmy ve smyslu OZ.²² Prvá část poslední věty § 63 odst. 5 ZOPK opakuje soukromoprávní zásadu *casum sentit dominus*, neboli že náhodná újma (v tomto případě újma způsobená působením přírodních sil) se poškozenému nenahrazuje. Náhodnou újmu je někdo povinen nahradit pouze v případě, kdy to nařídí zákon.²³ Nahradit nahodilou újmu přikazuje OZ pouze v § 2901 a to v případě, kdy osoba dala ze své viny podnět k náhodě, a to zejména tím, že porušila příkaz nebo poškodila zařízení, které má nahodilé újmě zabránit.

Závěr poslední věty § 63 odst. 5 ZOPK opět jen deklaruje to, co vyplývá z OZ, přesněji § 2918, a to spoluúcast poškozeného na vzniklé újmě. Toto ustanovení je nutné aplikovat v každém případě, protože nelze zcela vyloučit náhradu újmy, která vznikla spoluzaviněním poškozeného. Při doslovné aplikaci tohoto ustanovení bychom totiž mohli dojít k závěru, že při jakékoliv, byť sebemenší míře, vlastního zavinění při vzniku újmy, je nárok na újmu jako takovou vyloučen. Nicméně jsem toho názoru, že tomu tak není a je nutné plně aplikovat § 2918 OZ v tom smyslu, že vznikla-li škoda, resp. újma, následkem okolností, které se přičítají poškozenému, povinnost vlastníka pozemku k náhradě škody se poměrně sníží. V případě kdy se tyto okolnosti jdoucí k tíži poškozeného nebo vlastníka, podílejí na škodě jen zanedbatelným způsobem, škoda se nedělí. Jinými slovy, náhradu škody v pří-

²² Srov. VOMÁČKA, Vojtěch a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 499.

²³ BEZOUŠKA, Petr. In. HULMÁK, Milan a kol. *Občanský zákoník VI. Závazkové právo. Zvláštní část. (§ 2055–3014). Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 1522.

padě spoluzavinění uživatele nelze v případě jeho spoluzavinění zcela vyloučit, nanejvýše poměrně snížit v souladu s § 2918 OZ.

Uvedeným ustanovením tak nedošlo ke zlepšení postavení vlastníků pozemků a už vůbec k vyloučení jejich odpovědnosti za škodu způsobenou uživatelům krajiny. Uvedené ustanovení pouze poněkud nešťastně opsalo a vyjadřuje zásady a ustanovení OZ, které však byly platné a účinné již před přijetím novelizace § 63 ZOPK.

Jak bylo naznačeno již v úvodu, za určitých okolností mají vlastníci pozemků stále povinnost k náhradě újmy. Tuto odpovědnost nelze vyloučit ani za situace, kdy vstup na pozemky v rámci přístupu do krajiny je na vlastní nebezpečí, neboť stále jsou platné obecné principy náhrady škody dle OZ.

Na rozdíl od autorů komentáře k ZOPK z nakladatelství C. H. Beck se však nedomnívám, že vlastníci pozemků mohou odpovídat na základě obecné prevenční povinnosti ve smyslu § 2900 OZ.²⁴ Je tomu tak proto, že rozsah prevenční povinnosti ve smyslu § 2900 OZ je užší než tomu tak bylo podle § 415 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník. Nově je prevenční povinnost omezena pouze na aktivní jednání, nikoliv na pasivitu. Nekonání může být příčinou vzniku povinnosti nahradit škodu pouze v případě, kdy škůdce byl k jednání povinen, avšak nekonal. V takovém případě se však jeho odpovědnost neodvíjí od § 2900 OZ, nýbrž speciální skutkové podstaty způsobení škody porušením zákona podle § 2910 OZ.²⁵

V této souvislosti je nutné zmínit rozhodnutí Nejvyššího soudu (dále jen „NS“) ze dne 28. února 2013, sp. zn. 25 Cdo 3354/2011, které bylo sice vydáno ještě za účinnosti zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, nicméně některé jeho závěry je možné aplikovat i za účinnosti OZ a to i ve vztahu k vlastníkům pozemků v krajině, byť se případ týkal veřejného užívání lesa.

Předmětem sporu byla otázka posouzení povinnosti k náhradě škody, která vznikla žalobkyni usmrcením její sestry pádem stromu na cyklostezce vedoucí lesem. Důvodem pádu stromu byl jeho špatný stav způsobený dřevokaznou houbou. Les byl vlastnictvím státu a právo hospodaření k majetku státu náleželo Lesům České republiky, s. p. Cyklostezka byla v lese zřízena třetí osobou, Lesy České republiky daly k jejímu zřízení pouze souhlas. NS s odkazem na znění tehdejšího § 415 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník,²⁶ dovodil povinnost Lesů České republiky nahradit žalobkyni škodu.

²⁴ VOMÁČKA, Vojtěch a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 499.

²⁵ BEZOUŠKA, Petr. In. HULMÁK, Milan a kol. *Občanský zákoník VI. Závazkové právo. Zvláštní část*. (§ 2055–3014). *Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 1513–1514.

²⁶ „Každý je povinen počínat si tak, aby nedocházelo ke škodám na zdraví, na majetku, na přírodě a životním prostředí.“

Hlavním argumentem soudu k povinnosti Lesů České republiky nahradit škodu byla i skutečnost, že Lesy České republiky jsou odborným a profesionálním správcem lesních porostů, který disponuje dostatečně početným a zkušeným personálem k tomu, aby byl schopen vyhodnotit rizika a předcházet škodám, které mohou na místech s pravděpodobným a frekventovaným výskytem osob vzniknout. V posuzovaném případě nešlo odhlédnout ani od toho, že Lesy České republiky daly ke zřízení cyklostezky souhlas, musely tedy předpokládat zvýšený pohyb osob po ní a možnost vzniku škody. Jinými slovy i těmto okolnostem měly Lesy České republiky přizpůsobit svou činnost ohledně stavu a kvality porostů podél cyklostezky. Je také nutné připomenout, že Lesy České republiky argumentovaly zněním § 19 LesZ, především tím, že vstup do lesa je na vlastní nebezpečí, nicméně NS vzhledem k výše uvedeným důvodům této argumentaci nepřisvědčil.

Výše uvedené závěry nelze za účinnosti OZ resp. znění jeho § 2900 bezesbytku převzít. Dnes již nelze, jak bylo uvedeno výše, bez dalšího hovořit o prevenční povinnosti vlastníků pozemků – ať už lesních nebo pozemků ve volné krajině. Vlastníky pozemků, ostatně jako každého, stíhá prevenční povinnost pouze v případě aktivního jednání.

Vlastníky pozemků však stále stíhá tzv. *zakročovací povinnost* ve smyslu § 2901 OZ. „*Vyžadují-li to okolnosti případu nebo zvyklosti soukromého života, má povinnost zakročit na ochranu jiného každý, kdo vytvořil nebezpečnou situaci nebo kdo nad ní má kontrolu, anebo odůvodňuje-li to povaha poměru mezi osobami. Stejnou povinnost má ten, kdo může podle svých možností a schopností snadno odvrátit újmu, o níž ví nebo musí vědět, že hrozící závažností zjevně převyšuje, co je třeba k zákroku vynaložit.*“ Pro aplikaci tohoto ustanovení v praxi v případě vlastníků pozemků ve volné krajině mohou posloužit právě některé ze závěrů NS ve výše uvedeném rozhodnutí.

Podmínky odpovědnosti vlastníka pozemku za škodu

Lze konstatovat, že určujícími podmínkami pro vznik náhrady škody uživateli volné krajiny budou 1) okolnosti a způsob užití pozemku pro volný průchod krajinou a 2) osoba vlastníka.

Rozhodující budou okolnosti daného případu. Odhlédneme nyní od situace, kdy vlastník nebezpečnou situaci vytvořil – vykopání jámy, složení nebezpečného materiálu na pozemku atp. V těchto případech by měl vlastník alespoň upozornit na možné hrozící nebezpečí, aby se vyhnul odpovědnosti ve smyslu § 2901 OZ.

V případě kdy vlastník nebezpečnou situaci sám nevytvořil, bude nutné posoudit, zda vlastník mohl mít kontrolu a vědomost o možné hrozící újmě a zda ji tedy mohl snadno odvrátit. Bude tedy nutné posoudit, jakým způsobem k užití jeho pozemku v rámci přístupu do krajiny dochází. Jiná situace bude, jak ostat-

ně dovodil i NS, pokud vlastník dá souhlas se zřízením značené stezky či pěšiny na jeho pozemku a jiná situace bude v případě, kdy přes jeho pozemek je volný průchod v podstatě jakýmkoliv způsobem a jakoukoliv trasou.

Je tomu tak zejména s odkazem na poslední větu § 2901 OZ, tedy že vlastník podle svých možností a schopností má povinnost odvrátit újmu, o které ví nebo musí vědět. Jinými slovy není možné po vlastníkově požadovat, aby v jakémkoliv místě jeho pozemku měl reálný přehled o možných nebezpečích a ty v rámci volného průchodu krajinou předvídal. Jinak ale bude nutné posoudit situaci, kdy vlastník výslovně zřídí nebo dá souhlas ke zřízení cesty nebo pěšiny na jeho pozemku. V takovém případě ví, že na určité části jeho pozemku může docházet k většímu výskytu osob a tudíž, že je zde větší pravděpodobnost možné újmy.

Rozhodující bude také charakter a celková výměra či délka trasy pozemku. Jiná míra vědomosti a předvídatelnosti je možná u pozemku malé výměry v řádu desítek či stovek metrů čtverečních a jiná míra předvídatelnosti bude nutná v případě pozemku o rozloze v řádech tisíců metrů čtverečních.

Druhým zásadním a rozhodujícím kritériem bude samotná osoba vlastníka, přesněji jeho možnosti a schopnosti vědět a předvídat možnou hrozící újmu a zejména pak možnosti i schopnosti újmě předejít.

Vzhledem k charakteru pozemků, na které se volný průchod krajinou vztahuje, přichází v úvahu jako osoba povinná k náhradě újmy stát, obce a kraje, právnické osoby, ale také fyzické osoby, které mají pozemky ve vlastnictví státu, obce a kraje či právnické osoby v nájmu či pachtu. V případě státu se bude jednat nejčastěji o pozemky v příslušnosti hospodařit pro Státní pozemkový úřad, případně Agenturu ochrany přírody a krajiny ČR. Do úvahy může přicházet v menší míře i Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových nebo jiné organizační složky či státní organizace jako například Povodí (pozemky v blízkosti vodních toků), která jsou zřízena ve formě státních podniků.²⁷ V případě právnických osob budou zřejmě nejčastěji povinnou právnickou osobou zemědělská družstva.

Podle mého názoru bude v případě státu, resp. jeho organizačních složek velice obtížné prokazovat, že nedisponuje dostatečně početným kvalifikovaným personálem k tomu, aby mohl vyhodnotit možná rizika, která mohou při volném průchodu krajinou vzniknout, zejména tedy v případě stezek a pěšin zřízených na jeho pozemcích. Nelze totiž odhlédnout ani od skutečnosti, že je to stát, kdo uložil příslušným obecním úřadům povinnost vést seznam a přehled veřejně přístupných účelových komunikací, stezek a pěšin.

V případě krajů bude podle mého názoru situace obdobná jako v případě státu. V případě obcí však bude nutné zohlednit velikost dané obce, resp. počet za-

²⁷ Viz zákon č. 305/2000 Sb., o povodích.

městnanců obce a jejich kvalifikaci. Jiné nároky musí být kladeny na obec I. typu, kde např. obecní úřad bude tvořen starostou a několika málo administrativními zaměstnanci a jiné na obce III. typu, které disponují specializovanými pracovníky a často i majetkovými či hospodářskými odbory obecního úřadu. Nicméně i v případě obcí platí, že mají zákonnou povinnost vést přehled veřejně přístupných účelových komunikací, stezek a pěšin. Musí a měly by mít povědomí o tom, zda se na pozemku obce nenachází veřejně přístupná účelová komunikace, stezka či pěšina, na níž je pravděpodobně vyšší výskyt pohybu osob.

Stát potažmo obce a kraje by tak měly zejména veřejně přístupným účelovým komunikacím, pěšinám a stezkám v krajině věnovat zvýšenou pozornost a kontrolovat přinejmenším stav porostů okolo nich. V případě jejich špatného stavu provést potřebná opatření.

Postavení státu a územní samosprávy je do jisté míry složitější v tom, že na rozdíl od fyzických a právnických osob, jsou na správu veřejného majetku kladeny daleko přísnější požadavky než na správu soukromou. Jak stát tak územně samosprávné celky stíhá povinnost péče řádného hospodáře se „svěřeným“ majetkem.²⁸ Uvádím záměrně slovíčko „svěřený“ majetek, neboť jak stát tak územně samosprávné celky jsou dle mého názoru sice *de iure* vlastníky věcí, avšak *de facto* jsou pouhými správci majetku, jež náleží všem občanům státu, resp. občanům dané obce.

V této souvislosti lze proto v případě vzniku újmy při volném průchodu krajinou uvažovat i o náhradě újmy na základě § 2910 OZ, tedy vzniku škody způsobené porušením zákonné povinnosti. Nicméně u obcí bude podle mého názoru nutné zohlednit velikost obce a personální možnosti obce k faktické správě majetku.

V případě jiných právnických osob bude podle mého názoru nutné vždy posoudit konkrétní poměry právnické osoby. Tedy to o jakou právnickou osobu se jedná, jaký je předmět její činnosti podle zakladatelského právního jednání atd. Nutné bude zohlednit i personální poměry právnické osoby, kvalifikaci jejich zaměstnanců apod.

V případě fyzické osoby, která má v nájmu pozemky ve vlastnictví státu, obce, kraje či jiné právnické osoby, bude opět rozhodující, za jakým účelem si tato osoba pozemek pronajala, jakou činnost na pozemku vyvíjí, a zejména zda bylo v jejich možnostech posoudit možnost vzniku škody na pozemku, který užívá a upozornit např. vlastníka, aby učinil případná opatření nebo aby tato opatření učinila sama. Jinými slovy rozhodující budou osobní poměry fyzické osoby.

V této souvislosti mimo rámec volného přístupu do krajiny je nutné upozornit na jinou situaci. Česká republika je známá svou rozsáhlou sítí značených tu-

²⁸ Srov. § 14 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, a § 38 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, či § 17 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích.

ristických tras. Tyto trasy samozřejmě mohou se souhlasem vlastníka vést přes jeho pozemek. V takovém případě můžeme hovořit o vzniku stezky či pěšiny, jejíž zřízení by mělo podléhat souhlasu příslušného orgánu ochrany přírody a krajiny ve smyslu § 63 odst. 1 ZOPK. Nicméně pokud jakýkoliv vlastník umožní zřízení stezky či pěšiny na jeho pozemku, bere vědomě na sebe riziko možnosti povinnosti k náhradě újmy uživatelům této pěšiny ve smyslu § 2901 OZ. Vědomě totiž umožnil vstup třetích osob na jeho pozemek a je si vědom zvýšeného pohybu osob na jeho pozemku. Vlastník by měl mít přehled o stavu porostů a jeho pozemku, tudíž by měl zakročit a pokusit se odvrátit hrozící újmu, např. právě možnost pádu větve či stromu na pěšinu či stezku vedoucí přes jeho pozemek.

Závěr

Cílem tohoto článku bylo jednak poukázat na formulační nepřesnost znění § 63 odst. 5 ZOPK a zejména pak analýzou a aplikací ustanovení OZ dokázat, že k vyloučení odpovědnosti vlastníků pozemků, na které se vztahuje volný průchod krajinou, nedošlo. Nebyla tak naplněna snaha MŽP, které právě doplnění § 63 ZOPK o odst. 5, tímto cílem odůvodnilo.

Ustanovení § 63 odst. 5 ZOPK představuje pouze opakovanou deklaraci a možná zdůraznění principů, na kterých je postavena povinnost nahradit škodu podle OZ. Fakticky k vyloučení odpovědnosti za škodu nedochází a stále je nutné aplikovat OZ, především pak § 2901 OZ, tedy tzv. zakročovací povinnost. Zakročovací povinnost a její porušení však bude nutné posuzovat vždy s ohledem na konkrétní okolnosti daného případu a zejména také na osobu, která měla zakročit, avšak svou povinnost porušila.

Jiné nároky musí být proto kladeny na stát, obec či kraj a jiné na právnickou osobu nebo fyzické osoby, které mají pozemky ve vlastnictví státu, obce, kraje či právnické osoby v nájmu.

Zakročovací povinnost je nutné také zohlednit i v případě, kdy dochází ke vzniku veřejně přístupné účelové komunikace, stezky nebo pěšiny na pozemku soukromého vlastníka. I zde však bude nutné posoudit konkrétní okolnosti a schopnosti a možnosti fyzické osoby. Nicméně pokud dala ke zřízení cesty přes svůj pozemek souhlas, musí předpokládat, že na této cestě dojde ke zvýšenému pohybu osob a možnosti vzniku škody.

Byť § 63 odst. 5 ZOPK podle mého názoru neplní účel, který byl zamýšlen, je třeba jej ocenit alespoň v tom rozsahu, že občanům zdůrazňuje a znovu deklaruje jejich povinnosti při pohybu ve volné přírodě. Nicméně toto ustanovení nepovažuji za příliš šťastné a ve svém důsledku příliš komplikované. Podle mého názoru

by daleko více elegantnějším řešením byla změna jeho znění na znění obdobné § 19 LesZ, tedy že průchod krajinou je na vlastní nebezpečí.

Bibliografie

ČERNÍNOVÁ, Michaela, ČERNÍN, Karel, TICHÝ, Michal *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015. 528 s.

HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. 832 s.

HULMÁK, Milan a kol. *Občanský zákoník VI. Závazkové právo. Zvláštní část. (§ 2055–3014). Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014. 2080.

KOČÍ, Roman. *Účelové pozemní komunikace a jejich právní ochrana*, 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2016. 144 s.

MÁCHA, Aleš, HUNEŠ, Karel *Místní a účelové komunikace*. Praha: Leges, 2016. 128 s.

MÁCHA, Aleš *Veřejné užívání jako omezení vlastnického práva. Právní rozhledy*, 2015, č. 10, s. 363-368.

NECKÁŘ, Jan, RADVAN, Michal, SEHNÁLEK, David, VALDHANS, Jiří (ed.) *Acta Universitatis Brunensis Iuridica No 337*. Brno: Masarykova Univerzita, 2008, s. 1844 a násl.

STEJSKAL, Vojtěch *Zákon o ochraně přírody a krajiny*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016. 576 s.

VOMÁČKA, Vojtěch a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2017. 704 s.

Klíčová slova

veřejné užívání, krajina, přístup do krajiny, náhrada újmy.

O autorovi:

JUDr. Aleš Mácha, Ph.D.

pracuje jako odborný asistent, Katedra správního práva a finančního práva Právnícké fakulty Univerzity Palackého v Olomouci.

Zároveň pracuje v Urbášek & Partners, advokátní kancelář, s.r.o.

ACCESS TO LANDSCAPE AND COMPENSATION FOR DAMAGE**Abstract**

The article deals with the impacts of the amendment to Act No. 114/1992 Coll. on Nature and Landscape Protection on the obligations of landscape users as well as the impacts of the amendment to the obligation of landowners to compensate for the damage to the persons who use the free passage through the land. The article therefore deals primarily with the provisions of Section 63 of Act No. 114/1992 Coll., on Nature and Landscape Protection. One of the aims of the amendment to Section 63 of Act No. 114/1992 Coll. was to exclude the liability of landowners for damages that may occur to land users on their land. In the first part, the article deals with the newly established obligations of landscape users. These obligations merely declare and reiterate the principles underlying private law. In essence, the wording of the new Article 63 (5) of Act No. 114/1992 Coll., states that access to land is at its own risk. In the second part, the article points to the fact that landowners have constantly liability of indemnity to the users of the lands. It is still necessary to apply the provisions of Act No. 89/2012 Coll., Civil Code, on liability of indemnity. However, the liability of owners for damage will depend on two facts. First of all it will depend on the circumstances and the way of using the passage through the landscape and the person of the landowner. It will be important for the owner of the property to have sufficient knowledge or a sufficient number of professional staff to assess possible risks and to take action to avert the threat of damage. In particular, it will be necessary to assess cases where access to land is used through trails and footpaths or roads. In such a case, the landowner must pay extra caution and, in accordance with his ability, to take action to avert the imminent damage to the users of that path, trail or road.



Z JUDIKATURY ÚSTAVNÍHO SOUDU ČR**NOVÁ PRÁVNÍ ÚPRAVA NÁRODNÍCH PARKŮ
JE ÚSTAVNĚ KONFORMNÍ***JUDr. Ondřej Vícha, Ph.D.***1. Úvodem**

Účelem tohoto příspěvku je přiblížit čtenářům aktuální a z pohledu práva životního prostředí velmi významné rozhodnutí Ústavního soudu ČR, v němž se tento soudní orgán ochrany ústavnosti zabýval ústavní konformitou novely zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (zákon č. 123/2017 Sb.), která s účinností ode dne 1. 6. 2017 zavedla novou právní úpravu související s vymezením, členěním a ochranou národních parků jako nejvýznamnější kategorie zvláště chráněných území v České republice. Plénum Ústavního soudu¹ nálezem sp. zn. Pl. ÚS 18/17 ze dne 25. 9. 2018 zamítlo návrh na zrušení celé této novely, jakož i alternativní návrh na zrušení jejich jednotlivých ustanovení.

Sluší se předeslat, že posuzovaný zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny,² tvoří – spolu se zákonem č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, a se zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), pomyslnou trojici patrně nejdůležitějších zákonů pro oblast teorie i praxe v oblasti ochrany, péče a tvorby životního prostředí v České republice.

Ústavní soud se již v minulosti v jednom případě zabýval abstraktní kontrolou ústavnosti zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů. Nálezem sp. zn. Pl. ÚS 8/08 ze dne 8. 7. 2010 plénum Ústavního soudu zamítlo návrh skupiny 25 senátorů Parlamentu ČR na zrušení ustanovení § 68 odst. 3 a 4 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. V pravomoci orgánů ochrany přírody provádět zásahy ke zlepšení přírodního a krajinného prostředí, jakož i v s tím související povinnosti vlastníků a nájemců dotčených pozemků strpět tyto zásahy, Ústavní soud neshledal porušení čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (dále též „Listina“). Naopak již v tomto svém rozhod-

¹ Soudcem zpravodajem v této věci byl Jaromír Jirsa.

² Z aktuální komentářové literatury k tomuto zákonu lze připomenout publikace V. Stejskala (STEJSKAL, V. *Zákon o ochraně přírody a krajiny*. Komentář. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2016) a kolektivu autorů pod vedením V. Vomáčky (VOMÁČKA, V., KNOTEK, J., KONEČNÁ, M., HANÁK, J., DIENSTBIER, F., PRŮCHOVÁ, I. *Zákon o ochraně přírody a krajiny*. Komentář. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017).

nutí výslovně potvrdil, že zachování, ochrana a zlepšování druhového bohatství přírody, systému ekologické stability krajiny a zlepšování přírodního a krajinného prostředí je legitimním, ústavně konformním cílem na ochraně životního prostředí, který je ve veřejném zájmu.³

Pro úplnost je třeba dodat, že v současnosti je u Ústavního soudu pod sp. zn. Pl. ÚS 22/17 vedeno řízení o dalším návrhu na zrušení části zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Jedná se o návrh skupiny senátorů Parlamentu ČR na zrušení ustanovení odst. 3 věta první ve slovech „podle tohoto zákona“ v § 70 zákona ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění zákona č. 225/2017 Sb., a ustanovení odstavců 9, 10 a 11 v § 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 225/2017.⁴

V řadě dalších případů Ústavní soud, resp. jeho jednotlivé senáty, posuzoval konkrétní ústavní stížnosti s vazbou k zákonu o ochraně přírody a krajiny, v nichž bylo jednotlivými stěžovateli tvrzeno porušení jejich základních práv nebo svobod zaručených ústavním pořádkem.⁵ Ústavní soud se zákonem č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, zabýval mj. v souvislosti s posuzováním obecně závazných vyhlášek obcí a kontrolou jejich ústavnosti a zákonnosti,⁶ jakož i v souvislosti s vymezením aktivní legitimace spolků na ochranu přírody a krajiny v řízení o zrušení opatření obecné povahy (územního plánu).⁷

³ Blíže srov. STEJSKAL, V. Nález Ústavního soudu ČR č. 256/2010 Sb. – zamítnutí návrhu skupiny senátorů na zrušení § 68 odst. 3 a 4 zákona č. 114/1992 Sb. *České právo životního prostředí*, č. 1/2011 (29), s. 153-163.

⁴ K této problematice blíže srov. např. Akademické stanovisko k novele stavebního zákona, kterou se mění mimo jiné zákon o ochraně přírody a krajiny. *České právo životního prostředí*, č. 1/2017 (43), s. 10-21.

⁵ S vazbou k zákonu č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, byly formou senátního nálezu přijaty například nálezy sp. zn. III. ÚS 728/01 ze dne 10. 10. 2002, sp. zn. II. ÚS 1774/08 ze dne 9. 7. 2009 nebo sp. zn. IV. ÚS 2005/09 ze dne 26. 4. 2012.

⁶ Nález sp. zn. Pl. ÚS 63/04 ze dne 22. 3. 2005 [Vyhláška města Prostějov (náhrada za ekologickou újmu při záboru veřejné zeleně)], nález sp. zn. Pl. ÚS 38/05 ze dne 19. 9. 2006 (Vyhláška města Koprivnice o veřejné zeleni), nález sp. zn. Pl. ÚS 4/05 ze dne 6. 3. 2007 [Vyhláška města Ústí nad Labem (ochrana životního prostředí a veřejné zeleně)] a nález sp. zn. Pl. ÚS 42/06 ze dne 22. 9. 2009 (Obecně závazná vyhláška města Mariánské Lázně č. 7/2001, kterou se stanovují podmínky a povinnosti při ochraně, údržbě a tvorbě veřejné zeleně). K tomu blíže srov. STEJSKAL, V. Obecně závazná vyhláška o veřejné zeleni kontra zákon o ochraně přírody a krajiny. *České právo životního prostředí*, č. 2/2010 (28), s. 121-127 nebo VÍCHA, O. Přezkum obecně závazných vyhlášek obcí vztahující se k ochraně životního prostředí v aktuální judikatuře Ústavního soudu. *České právo životního prostředí*, roč. XVII., č. 4/2017 (46), s. 123-138.

⁷ Jedná se o nálezy sp. zn. I. ÚS 59/14 ze dne 30. 5. 2014 a sp. zn. IV. ÚS 3572/14 ze dne 13. 10. 2015. Blíže srov. STEJSKAL, V. Přezkum aktivní legitimace v souladu s ust. § 101a s.ř.s. z hlediska materiálního pohledu na věc. *České právo životního prostředí*, č. 2/2016 (40), s. 74-78, STEJSKAL, V.

2. Předmět řízení pod sp. zn. Pl. ÚS 18/17

Nálezem sp. zn. Pl. ÚS 18/17 ze dne 25. 9. 2018 zamítlo plénum Ústavního soudu návrh skupiny 25 senátorů Parlamentu ČR (dále též „navrhovatel“) na zrušení zákona č. 123/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále též „novela zákona“ nebo „novela zákona o ochraně přírody a krajiny“),⁸ případně na zrušení jednotlivých ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny, která byla uvedeným zákonem novelizována. Konkrétně se jednalo o ustanovení § 15, § 15a, § 15b, § 15c, § 15d, § 16, § 16a, § 16b, § 16c, § 16d, § 17, § 18, § 18a, § 19, § 20, § 22, § 22a, § 23 a § 61 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění zákona č. 123/2017 Sb. (dále též „zákon“ nebo „zákon o ochraně přírody a krajiny“).

Postavení účastníka řízení před Ústavním soudem měly vedle navrhovatele též Poslanecká sněmovna PČR a Senát PČR, vláda ČR měla postavení vedlejšího účastníka. Ústavní soud vyzval účastníky řízení, vládu i Veřejnou ochránkyni práv, aby se vyjádřily k návrhu; o vyjádření požádal i prezidenta republiky a ministra životního prostředí. Veřejná ochránkyně práv do řízení nevstoupila a ministr životního prostředí se k návrhu nevyjádřil.⁹

Navrhovatel zejména namítal vady legislativního procesu předcházejícího přijetí novely zákona o ochraně přírody a krajiny, neurčitost či vnitřní rozpornost novelizované právní úpravy a její nepřiměřenost k právu obcí a krajů na samosprávu, právu vlastnit majetek a svobodě pohybu. V řízení před Ústavním soudem tedy bylo dotčeno několik základních práv a svobod garantovaných ústavním pořádkem. Na jedné straně se jednalo o povinnost státu dbát o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství (čl. 7 Ústavy) a právo na příznivé životní prostředí (čl. 35 odst. 1 Listiny); na straně druhé byl zvažován zásah do práva na samosprávu (čl. 8 a čl. 101 odst. 1 Ústavy), práva vlastnit majetek (čl. 11 odst. 1 Listiny) a do svobody pohybu (čl. 14 odst. 1 Listiny).

Aktivní legitimace občanského sdružení (spolku) k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy. *České právo životního prostředí*, č. 2/2014 (36), s. 149-154 nebo STEJSKAL, V. Ústavní soud ČR přiznal občanskému sdružení (spolku) aktivní žalobní legitimaci k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy v podobě územního plánu obce. *České právo životního prostředí*, č. 1/2014 (35), s. 69-81.

⁸ K této novele zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, blíže srov. např. MANA, V. Novela zákona o ochraně přírody a krajiny: lepší postavení pro obce. *Veřejná správa*, č. 18/2015, s. 8-10, STEJSKAL, V. Nová právní úprava národních parků. *České právo životního prostředí*, roč. XVII, č. 1/2017 (43), s. 22-33 nebo MAZANCOVÁ, E. Velkoplošná územní ochrana přírody v České republice a vybraných evropských zemích z právního pohledu. *České právo životního prostředí*, roč. XVIII, č. 2/2018 (48), s. 10-66.

⁹ K návrhu se vyjádřily i další subjekty, konkrétně ASOCIACE MURIEL VICTORIA GOTU, z. s., a Ing. Jan Bechyně, kteří však nebyli účastníky ani vedlejšími účastníky řízení. Ústavní soud je o vyjádření nežádal, a proto k nim nepřihlédl.

Ústavní soud se v rámci abstraktní kontroly ústavnosti zaměřil na to, zda zákonodárce respektoval zásadu proporcionality a dosáhl spravedlivé rovnováhy mezi uvedenými soupeřícími zájmy. Ústavní soud při posuzování kolize těchto základních práv a svobod použil test proporcionality, který představuje základní metodologický přístup k přezkumu ústavnosti zásahů do základních práv.¹⁰ Tento test zahrnuje tři kritéria. Prvním z nich je posouzení způsobilosti naplnit sledovaný legitimní cíl (kritérium vhodnosti) – zjišťuje se, zda konkrétní opatření může dosáhnout zamýšleného cíle, kterým je ochrana jiného než omezeného základního práva nebo veřejného statku. Dalším kritériem je posouzení nezbytnosti. V jeho rámci se zkoumá, zda byl při výběru vhodných prostředků použit prostředek, který je k omezenému základnímu právu nejšetrnější. Jako poslední je třeba posoudit přiměřenost (v užším smyslu), tj. zda újma na základním právu není nepřiměřená ve vazbě na sledovaný legitimní cíl. Opatření omezující základní lidská práva a svobody nesmějí svými negativními důsledky převyšovat pozitiva, která přináší kolidující zájem na jejich přijetí.

Navrhovatel předně napadl novelu zákona jako celek s argumentací směřující proti neústavnosti legislativního procesu jejího přijetí. *In eventum* a s poukazem na náleznost sp. zn. Pl. ÚS 2/08 napadl i jednotlivá novelizovaná ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny pro případ, že by nebyl legislativní proces shledán rozporným s ústavním pořádkem. Námitky strukturoval podle tematických okruhů týkajících se vymezení národních parků a jejich založení (a), ochranných podmínek a klidových území (b), zonace národních parků (c), rady národního parku (d), lesů národních parků (e), omezení zcizitelnosti vlastnického práva státu k některým pozemkům na území národních parků (f) a předkupního práva státu k některým pozemkům na území národních parků (g).

a) Vady legislativního procesu

Navrhovatel napadl novelu zákona o ochraně přírody a krajiny jako celek z důvodu rozporu legislativního procesu s ústavním pořádkem. Vady legislativního procesu spatřoval navrhovatel v tom, že novela (viz § 15a – 15d zákona o ochraně přírody a krajiny) vyhláší národní parky, aniž by zákonodárce postupoval podle § 40 odst. 3 a 4 zákona o ochraně přírody a krajiny, tedy, aniž by Ministerstvo životního prostředí zpracovalo návrh na vyhlášení národního parku, chráněné krajinné oblasti, jejich ochranného pásma, vymezení zón ochrany národního parku nebo chráněné krajinné oblasti, který by následně předložilo obcím, krajům a do-

¹⁰ Blíže srov. např. VYHNÁNEK, L. Proporcionalně či jinak? Problém ústavního přezkumu zásahů do sociálních práv. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2014, roč. 22, č. 3, s. 203–221 nebo ČERVÍNEK, Z. *K aplikaci testu proporcionality na socio-ekonomická práva*. In: VEČEŘA, M., HAPLA, M. (eds). *Weyrový dny právní teorie 2016*. Sb.orník z konference. Brno: Masarykova univerzita, s. 189–203.

tčeným vlastníkům k uplatnění námitek. Podle § 40 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny má být přitom postupováno i při obsahovém vymezení zón ochrany přírody a ochranného pásma, nikoli jen při změně územního vymezení – tím byla podle navrhovatele omezena samosprávná činnost obcí a krajů v rozporu s čl. 8, čl. 100 odst. 1 a čl. 101 odst. 1 Ústavy.

Ústavní soud v této souvislosti – s odkazem na svoji předchozí judikaturu¹¹ – zdůraznil, že se drží zásady zdrženlivosti a ruší právní úpravu výjimečně, nebyla-li v rámci zákonodárného procesu dodržena jeho esenciální pravidla a pochybení dosahuje ústavněprávních rozměrů. K takovému závěru Ústavní soud v předmětné věci nedospěl. V rámci legislativního procesu byl podle Ústavního soudu dodržen standardizovaný postup projednání návrhu zákona oběma komorami Parlamentu České republiky, Poslanecká sněmovna po vetu prezidenta republiky zákon přijala potřebnou většinou (viz usnesení č. 1606) a zákon byl vyhlášen ve Sbírce zákonů pod č. 123/2017 Sb. Ústavní soud přitom zohlednil, že přijatá novela zákona byla veřejně a obsáhle diskutována napříč zainteresovanými subjekty a byl jí věnován dostatečný veřejný prostor. Zájmy dotčených obcí, krajů i vlastníků nemovitostí na území národních parků byly hájeny zvolenými zástupci v obou komorách Parlamentu České republiky i prezidentem republiky, což se podle Ústavního soudu projevilo v množství předložených pozměňovacích návrhů, vrácení návrhu zákona Poslanecké sněmovně Senátem a vetem prezidenta republiky. Návrh byl diskutován rovněž se Svazem měst a obcí i při setkání se zástupci územních samospráv u kulatého stolu. Podle Ústavního soudu proto nebylo možné dospět k závěru, že by dotčeným subjektům byla upřena možnost vyjádřit nesouhlas s návrhem zákona; otázka, zda se konalo se zástupci dotčených obcí a krajů jedno či více setkání, nedosahovala požadavku ústavněprávního rozměru věci. S ohledem na uvedené proto dospěl Ústavní soud k závěru, že v rámci přijetí novely zákona byl dodržen ústavní rámec.¹²

Pro posouzení ústavní konformity legislativního procesu v posuzované věci nebylo podle Ústavního soudu podstatné, zda novelou zákona byly nově vyhlášeny národní parky či nikoliv. Nicméně Ústavní soud považoval za vhodné se jako *obiter dictum* vyjádřit i k této otázce. Národní parky byly před účinností novely zákona vyhlášovány nařízením vlády v případě Národních parků Šumava, Podyjí a Krkonošského národního parku (nařízení vlády č. 165/1991Sb., 164/1991 Sb. a č. 163/1991Sb.) v návaznosti na ustanovení § 8 zákona č. 40/1956Sb. Nejmladší z národních parků – Národní park České Švýcarsko – byl vyhlášen jako jediný samostatným zákonem č. 161/1999 Sb. (právní úprava účinná od 1. 6. 1992 sta-

¹¹ Nález sp. zn. Pl. ÚS 7/03 ze dne 18. 8. 2004, nález sp. zn. Pl. ÚS 77/06 ze dne 15. 2. 2007 nebo nález ze dne 1. 3. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 55/10.

¹² Bod 20 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 18/17.

novila, že národní parky a bližší ochranné podmínky se vyhláší samostatným zákonem). Zákonný požadavek byl naplněn pouze u Národního parku České Švýcarsko, zbylé národní parky nesplňovaly předepsanou formu jejich zřizovacího právního předpisu, což bylo způsobeno tím, že byly vyhlášeny přede dnem nabytí účinnosti přísnější právní úpravy. Ústavní soud nesouhlasil s názorem stěžovatele, že národní parky ke dni 31. 12. 1992 přestaly právně existovat pro rozpor jejich zřizovacích právních předpisů s § 6 odst. 1 uvozovacího ústavního zákona k Listině (č. 23/1991 Sb.), a že následně byly napadenou novelou zákona vyhlášeny nově. Pro závěr o neexistenci národních parků by podle Ústavního soudu byla nejprve nutná legislativní změna, kterou by byly zrušeny zřizovací právní předpisy dosavadních národních parků, popř. by byl nutný derogační výrok ve vztahu k těmto právním předpisům – ani jedna z uvedených možností však nebyla naplněna.

Zákon o ochraně přírody a krajiny výše uvedený nedostatek odstraňuje tím, že sjednotil právní formu zřizovacích právních předpisů jednotlivých národních parků a zároveň ji centralizoval do jediného zákona. Tuto změnu bylo podle Ústavního soudu nutné kvitovat, neboť se jí naplňuje dlouhodobě uzákoněný požadavek na zákonnou formu zřizovacích právních předpisů národních parků. Z obsahu § 15 ve spojení s § 90 odst. 10 zákona je zjevné, že zákonodárce zachoval stávající národní parky a pouze kontinuálně sjednotil právní formu jejich zřizovacích právních předpisů do jednoho zákona. Jelikož zákonodárce nevymezil nové národní parky, nebylo podle Ústavního soudu nutné postupovat podle § 40 odst. 3 a 4 zákona o ochraně přírody a krajiny, ve znění před napadenou novelou zákona, ani činit další zákonné kroky ve vztahu k přijetí nového návrhu či koncepce (např. provést hodnocení důsledků na evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti podle § 45h zákona o ochraně přírody a krajiny).

b) Vymezení národních parků (§ 15 až 15d)

b.1) Neurčitost či nesrozumitelnost právní úpravy a její interpretace

Navrhovatel předně namítal neurčitost či nesrozumitelnost napadených ustanovení týkajících se vymezení a vyhlášení národních parků obecně, i ve vztahu k jednotlivým již vyhlášeným národním parkům, čímž je podle něj dán prostor pro jejich následnou libovolnou interpretaci a aplikaci. Ústavní soud v odůvodnění k této námitce uvedl:

„39. *Neurčitost právních pojmů není v právním řádu ničím neobvyklým, ve své podstatě plyne z abstraktní a regulativní povahy právních norem a sama o sobě nezakládá protiústavnost právního předpisu. Za rozpornou s požadavkem právní jistoty, která je jedním z komponentů právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy), by mohla být neurčitost považována tehdy, jestliže by její intenzita vylučovala možnost stanovení normativního obsahu právního předpisu pomocí obvyklých interpretačních*

postupů [např. nálezy ze dne 5. 4. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 44/03 (N 73/37 Sb.NU 33; 249/2005 Sb.), či ze dne 13. 3. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 10/06 (N 47/44 Sb.NU 603; 163/2007 Sb.)]. *Prostor pro případný derogační zásah Ústavního soudu by byl dán „jen v případě, kdy se současně jedná o porušení ústavního pořádku a nepřesnost, neurčitost a nepředvídatelnost právní úpravy extrémně narušuje základní požadavky na zákon v podmínkách právního státu“ [nález ze dne 27. 3. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 56/05 (N 60/48 Sb.NU 873; 257/2008 Sb.), odst. 50].*

40. *Legislativní používání tzv. neurčitých pojmů je postaveno na tom, že jejich konkrétní obsah naplňuje až aplikační činnost orgánů veřejné moci, aniž by to mělo znamenat v právním státě porušení ústavního pořádku (např. právní jistoty); v opačném případě by bylo nemožné efektivně realizovat veřejnou správu. Je to v jistém smyslu projev širšího ideového východiska – tzv. doktríny skepse o normách. Ne všechna pravidla chování, právní pojmy se dají pro futuro (přesně) naformulovat; pro určité typy případů – z důvodu jejich povahy – se zformulují především principy, cíle, které potom soudy a státní orgány uvádějí v život aplikační činností (srov. nález Ústavního soudu ze dne 8. 7. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 8/08 (N 137/58 Sb.NU 115).*

41. *Ústavní soud však v této souvislosti musí zdůraznit, že důvodem protiústavnosti toho kterého ustanovení právního předpisu zásadně nejsou případné interpretační potíže při výkladu zákona. Neposkytuje-li ustanovení pro některé situace jazykově jednoznačnou odpověď, neznamená to samo o sobě jeho protiústavnost. Ústavní soud pak, při respektování principu minimalizace zásahů, opakuje, co již judikoval ve svém nálezu ze dne 3. 2. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 19/98 (N 19/13 Sb.NU 131), že: „[z] mnoha myslitelných výkladů zákona je třeba v každém případě použít pouze takový, který respektuje ústavní principy (je-li takovýto výklad možný), a ke zrušení ustanovení zákona pro neústavnost přistoupit teprve, nelze-li dotčené ustanovení použít, aniž by byla porušena ústavnost (princip minimalizace zásahu)“.*

42. *Navrhovatelem namítané neurčitosti napadených ustanovení nelze přisvědčit, neboť mají normativní obsah, který lze vyložit pomocí běžných interpretačních metod a následně aplikovat na konkrétní věc. V případě vícero možných výkladů je namísto zvolit interpretaci, která bude v důsledku nejvhodnější pro dodržení ústavního rámce. Používá-li zákonodárce pojmy „rozsáhlé území“, „typický reliéf území“, „jedinečné a významné území“, „z hlediska osvětového“, „ekologicky přirozené ekosystémy odpovídající danému stanovišti“, „biologická rozmanitost“, „cíl a předmět ochrany“ a „převažující výskyt“, nebo abstraktně vymezuje kritéria pro přiznání statusu národního parku území, jsou takové formulace ústavně konformní.*

43. *S představou, že v zákoně musí být jasně a do detailů naplánováno předem, jak mají osoby, orgány a soudy postupovat, se Ústavní soud neztotožňuje. Legislativní trend spočívající v co nejdetailnější a kazuistické úpravě práv, povinností a skutkových podstat, je neblahým důsledkem takzvané hypertrofie práva. Co*

nejpodrobnější zákonná úprava nezaručí, že zákon bude dodržován – právě naopak, vytváří větší prostor pro obstrukce a obcházení zákona. Rozumný úředník či soudce (a nelze vycházet z premisy, že úředník a soudce je nerozumný) musí být schopen v konkrétní situaci ústavně konformním způsobem vyložit význam pojmů „biologicky rozmanité“, „jedinečné a významné“ a podobně. Důležité je, že v případě vadné interpretace poskytuje právní řád řadu instrumentů k ochraně veřejných subjektivních práv a dotčených veřejných zájmů – opravné prostředky v rámci správního řízení či jiného postupu podle části IV. správního řádu, správní žalobu podle soudního řádu správního a v neposlední řadě rovněž individuální ústavní stížnost. O porušení zákazu libovůle bude možné hovořit až při aplikaci těchto ustanovení na konkrétní věc, nikoli nyní ve fázi pouhé polemiky pro futuro způsobem „co kdyby“.“

Navrhovatel dále v této souvislosti namítal, že jednotlivé odstavce § 15 zákona nejsou navzájem ani s dalšími ustanoveními logicky provázány. Rovněž i tato námitka nebyla Ústavním soudem vyhodnocena jako důvodná. Ústavní soud k tomu uvedl, že „[u]stanovení § 15 odst. 1 zákona upravuje vlastnosti území, která lze vyhlásit za národní parky, odstavec druhý a třetí téhož paragrafu reguluje využití národních parků a dlouhodobé cíle jejich ochrany, odstavec čtvrtý vymezuje poslání národních parků a poslední pátý odstavec stanoví, že se národní parky a jejich ochranná pásma vyhláší tímto zákonem. Z návrhu není zřejmé, vyjma argumentace k ustanovení § 15a – § 15d zákona, na která další ustanovení zákona není § 15 logicky navázán. Ustanovení § 15 odst. 1–4 zákona vymezuje abstraktním způsobem, jaká území lze vyhlásit za národní parky, jak je lze využívat, co je jejich poslání a jaké jsou dlouhodobé cíle jejich ochrany. Právní úprava si vnitřně nijak neodporuje. Odstavec 5 je nutné vykládat jako snahu zákonodárce, aby veškeré národní parky byly zřízeny zákonem s tím, že jde o projev snahy minimalizovat roztráštěnost právní úpravy národních parků do více zákonů. Jinými slovy, zákonodárce vymezil, která území lze vyhlásit za národní park s tím, že se tak stane zákonem o ochraně přírody a krajiny. Právní úprava § 15a – § 15d zákona, kterou se sjednotila právní úprava jednotlivých národních parků roztráštěná ve zřizovacích právních předpisech do jednoho zákona, tomu ostatně odpovídá.“

Ústavní soud dále zdůraznil, že zákonodárce napadenou právní úpravou nevyhlásil nové národní parky, nýbrž pouze sjednotil formu zřizovacích právních předpisů národních parků a dostal tak požadavku jejich zákonné formy; nebylo proto nutné postupovat podle § 40 odst. 3 a 4 zákona o ochraně přírody a krajiny, ve znění před napadenou novelou zákona, ani nebylo nutné činit jakékoli další zákonné kroky ve vztahu k přijetí nového návrhu či koncepce (např. provést hodnocení důsledků na evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti podle § 45h zákona). K argumentaci navrhovatele, týkající se absence přechodných ustanovení ohledně nově vyhlášených národních parků a zrušení jejich zřizovacích práv-

ních předpisů, Ústavní soud dále poukázal na vyjádření vlády, jež k této námitce uvedla, že se nemění právní forma jednotlivých správ národních parků, které jsou a nadále zůstávají příspěvkovou organizací, nepřecházejí tak jejich práva a povinnosti, pouze u správy Národního parku České Švýcarsko nastala změna, neboť má formu organizační složky státu, na což reaguje přechodné ustanovení zákona.

Navrhovatel dále namítal, že pro vyhlášení národních parků podle § 15 odst. 5 zákona o ochraně přírody a krajiny bude „otevřeno“ celé znění zákona o ochraně přírody a krajiny, což podle něj může vyústit v politické obchody a bude dán prostor tzv. přílepkům. Uvedenou argumentaci však Ústavní soud odmítl jako pouhou spekulaci o budoucím dění v Poslanecké sněmovně PČR. Zvolený způsob regulace národních parků přijal zákonodárce v rámci ústavně konformního legislativního procesu, za její důsledky a případné aplikační nedostatky ponese politickou odpovědnost. S ohledem na shora uvedené Ústavní soud dospěl k závěru, že napadená právní úprava není nesrozumitelná, neurčitá ani vnitřně rozporná.

b.2) Proporcionalita napadené právní úpravy

Ústavní soud se dále zabýval námitkami navrhovatele mířícími proti nepřiměřenosti § 15 a § 15a až 15d zákona, které se týkají omezení práva na samosprávu podle čl. 8 Ústavy. Navrhovatel ve vztahu k některým ustanovením obecně namítal nepřiměřenost novelizované právní úpravy. Proto Ústavní soud v další fázi přezkumu napadených ustanovení zkoumal soulad právní úpravy jakožto projevu ochrany životního prostředí ve smyslu Preambule a čl. 7 Ústavy a čl. 35 odst. 1 Listiny s právem na samosprávu podle čl. 8 a čl. 100 odst. 1 Ústavy.

Ústavní soud v rámci prvního kroku testu proporcionality (kritérium vhodnosti) nejdříve poukázal na účel zákona o ochraně přírody a krajiny vymezený v § 1, podle kterého jím je přispět k udržení a obnově přírodní rovnováhy v krajině, ochraně rozmanitosti forem života, přírodních hodnot a krás, k šetrnému hospodaření s přírodními zdroji a vytvořit v souladu s právem Evropských společenství v České republice soustavu Natura 2000, to vše za účasti příslušných obcí, krajů vlastníků a správců pozemků. Přitom je nutné zohlednit hospodářské, sociální a kulturní potřeby obyvatel a regionální a místní poměry.

K významu národních parků v České republice a cílům napadené právní úpravy Ústavní soud uvedl:

„51. Význam národních parků v České republice byl v nedávné době zformulován v rámci konference České národní parky 2016. Národní parky jsou důležité pro zachování biologické a geologické rozmanitosti tím, že na jejich území je zajištěna ochrana populací druhů v přirozeném prostředí. Mají rovněž význam hydrologický a klimatický, neboť ovlivňují mezoklima, koloběh uhlíku či kyslíku a zadržují povrchové i podzemní vody, ovlivňují jejich průtok a zmírňují tak průběh klimatických

změn. Význam vědecký a výzkumný je zdůrazněn tím, že jejich území s ekosystémy ponechanými samovolnému vývoji představují srovnávací studijní plochu pro člověkem ovlivněné ekosystémy, jsou pozorovacím a monitorovacím nástrojem fenoménů, které se mimo jejich území v odpovídající ploše či kvalitě nevyskytují. Národní parky mají také sociálně-ekonomický význam. Ekonomický přínos danému regionu národní parky přinášejí vytvářením pracovních míst přímo i nepřímo formou zakázek privátním subjektům a také v samotné značce národního parku jako záruce šetrné turistiky. Další význam je tedy rekreační a turistický, neboť v současné době jde o nejnavštěvovanější území ČR. Návazně mají národní parky také výchovný význam, neboť mohou probouzet pozitivní vztah k přírodě, objasňovat průběh přírodních dějů a motivovat veřejnost ke spolupráci na ochraně životního prostředí. Konečně mají národní parky význam mezinárodní.

52. Značný význam národních parků je nesporný, neboť zpřísněný režim ochrany území národních parků napomáhá zejména k zachování biologické a geologické rozmanitosti, k ochraně populací druhů v přirozeném prostředí, ovlivnění klima aj. Vedle toho mají národní parky význam vědecký, sociální či ekonomický. Smyslem národních parků je kompromis mezi naplňováním dlouhodobých cílů ochrany přírody (nerušený průběh přírodních jevů) a umožněním využití jejich území (k udržitelnému rozvoji, vzdělání, výchově, aj.), to vše jako komponentů práva na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 Listiny i požadavku na zachování a rozvíjení přírodního bohatství podle Preambule Ústavy. Výše uvedené odůvodňuje vysokou důležitost národních parků, která s sebou přirozeně nese i určitá omezení základních lidských práv a svobod či jiných veřejných zájmů.

54. Mezi cíle napadené právní úpravy lze obecně řadit již zmíněné zachování biologické a geologické rozmanitosti, ochranu populací druhů v přirozeném prostředí, ovlivnění klimatu, a to prostřednictvím nerušeného průběhu přírodních jevů v kombinaci s udržitelným rozvojem území národních parků. Konkrétními cíli novely zákona jsou dále: sjednocení právní regulace národních parků v jednom zákoně a zabránění její roztříštěnosti, omezení činností na území národních parků v reakci na zkušenosti s aplikací dřívější právní úpravy nebo efektivní správa území národních parků a záležitostí s nimi souvisejících (např. zachování účasti dotčených obcí a krajů na procesu schvalování záměrů za současné participace subjektů z řad odborné veřejnosti, sjednocení základních ochranných podmínek pro všechny národní parky s možností udělení individuální výjimky ze zákazů, zdůraznění priority vlastnictví státu k pozemkům na území národních parků či úprava nové zonace národních parků s požadavkem zachování její dlouhodobé stability při současné možnosti reakce na negativní události v jednotlivých zónách apod.).“

V rámci prvního kroku testu proporcionality Ústavní soud uzavřel, že „ochrana přírody na území národních parků je projevem zájmu společnosti na zachování

*a rozvoji zděděného přírodního bohatství jakožto veřejného statku. Regulací činností prováděných na území národních parků lze dosáhnout sledovaného cíle. Současný stav společnosti a nedostatečná ekologická gramotnost některých osob vyžadují, aby byly národní parky a pravidla chování v nich právně regulovány – předmětná právní úprava splňuje podmínku vhodnosti.*¹³

Ve druhém kroku testu proporcionality Ústavní soud zkoumal, zda zákonodárce nemohl zvolit řešení, které by bylo šetrnější vůči omezenému právu na samosprávu. Šetrnější řešení by však současně muselo dosáhnout sledovaných legitimních cílů v téže či alespoň srovnatelné míře. Jestliže by je naplňovalo jen částečně, pak je nelze považovat za reálnou alternativu, která by měla vést k závěru, že napadená právní úprava není nezbytná.

Navrhovatel však vzhledem ke konstrukci své argumentace nevznesl žádný argument zpochybňující nezbytnost napadené úpravy. Ústavní soud poukázal na to, že musí být s respektem k dělbě moci a při posuzování kroku nezbytnosti v rámci testu proporcionality zdrženlivý ve vztahu k legislativním volbám, které učinil o možných jiných řešeních informovanější zákonodárce. Nemůže, obzvláště při chybějící argumentaci navrhovatele, domýšlet alternativy zákonodárcem zvoleného řešení a hodnotit, zda by ve skutečnosti dosáhly sledovaných legitimních cílů na obdobné úrovni. Z argumentace vlády i důvodové zprávy podle Ústavního soudu vyplývalo, že byly zvažovány i jiné alternativy právní regulace, které však nebyly pro dosažení stanovených cílů dostatečně účinné.

Národní parky jsou podle napadené právní úpravy vyhlášovány přímo zákonem o ochraně přírody a krajiny, který zároveň obsahuje jejich společnou regulaci. Odstraňuje se roztržičnost právní úpravy v zákoně a ve zřizovacích právních předpisech. Novelou zákona byla zpřesněna definice národního parku, byly jasné stanoveny dlouhodobé cíle ochrany národních parků a vymezeno jejich poslání, což se následně promítá i v dalších ustanoveních regulace území národních parků. Na procesu vyhlášení (skutečně) nových národních parků participují vedle vlastníků nemovitostí na daném území i dotčené obce a kraje, kterým náleží právo vznášet písemné námítky (§ 40 odst. 3 a 4 zákona).

Ústavní soud s odkazem na všechny zde uvedené skutečnosti shrnul, že „*právní úprava, kterou navrhovatel napadá, splňuje kritérium nezbytnosti v rámci druhého kroku testu proporcionality, neboť byla zvolena regulace, která je schopná dosáhnout stanovených cílů s šetrnou mírou omezení dotčeného práva na samosprávu (obcím a krajům je stále umožněno participovat na procesu vyhlášení nových národních*

¹³ Bod 56 odůvodnění nálezu sp. zn. Pl. ÚS 18/17.

parků), jiné řešení by nedosahovalo takové efektivity při totožné míře omezení práv a svobod.“¹⁴

V poslední fázi přezkumu ústavnosti napadené právní úpravy Ústavní soud též posuzoval, zda tato právní úprava dosahuje spravedlivé rovnováhy mezi kolidujícími zájmy i po materiální stránce. Jde konkrétně o střet zájmu na ochranu životního prostředí ve smyslu Preambule a čl. 7 Ústavy a čl. 35 odst. 1 Listiny s právem na samosprávu podle čl. 8 a čl. 100 odst. 1 Ústavy. Ústavní soud musel posoudit, zda újma na základních právech není nepřiměřená ve vazbě na sledovaný legitimní cíl v podobě ochrany veřejného zájmu na zachování a rozvoji životního prostředí na území národních parků. Uvedl k tomu:

„62. Navrhovatelem uvedená nepřiměřenost má spočívat v omezení práv a svobod ve prospěch ochrany národních parků. Podle Ústavy a Listiny lze právo na samosprávu omezit zákonem, vyžaduje-li to ochrana zákona. Na obecně užívané stupnici závažnosti omezení základních práv a svobod „podstatný – mírný – nízký“ představuje napadená právní úprava podle Ústavního soudu mírné omezení. Výše byla zdůrazněna role životního prostředí i zájem společnosti na zachování a rozvoji zděděného přírodního bohatství. K naplnění uvedeného zájmu je určitá míra omezení základních práv a svobod nezbytná.

63. Konkrétně ve vztahu k právu na samosprávu dotčených obcí je omezena jejich rozhodovací činnost při nakládání s jejich územím v rámci národního parku. Obcím na území národního parku není upíráno právo na samosprávu, je pouze limitováno požadavkem na ochranu přírody v národních parcích jakožto zvláště chráněných územích. Je zachováno právo obcí podílet se na záležitostech týkajících se vymezení národního parku a jeho jednotlivých oblastí (zejména mohou vznášet námítky vůči návrhu vyhlášení národního parku, mohou dohodnout zonaci národních parků a podílejí se na vymezení klidových území) a správy národního parku (např. mohou dohodnout návrh zásad péče o národní park). Jejich participace je umožněna v rámci rad národních parků či z pozice dotčených orgánů nebo dotčených vlastníků. Jinými slovy, obce mají zachovanou možnost podílet se na rozhodování o jejich území ve vztahu k ochraně přírody, byť modifikovanou s ohledem na skutečnost, že se jejich území rozprostírá na území národního parku – podstatné je, že jim tato možnost není bez dalšího upřena. Veškerá omezení a zákazy nejsou napadenou právní úpravou koncipovány jako absolutní regulace, nýbrž je možné flexibilně reagovat na konkrétní potřeby dotčených obcí a jejich obyvatelstva. V nálezu ze dne 19. 4. 2010, sp. zn. IV. ÚS 1403/09 (N 88/57 Sb.NU 155), Ústavní soud dovodil, že samospráva obcí je jedním z pilířů české ústavnosti, což však neznamená, že je zákonodárci upřeno regulovat zákonem výkon tohoto práva. V posuzované věci zákonodár-

¹⁴ Bod 60 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 18/17.

ce stanovil zákonné limity pro výkon práva obcí na samosprávu na území národních parků a zároveň jim umožnil podílet se na správě záležitostí národních parků. Nelze proto dospět k závěru o vyprázdnění tohoto ústavně zaručeného práva, nýbrž o jeho přiměřeném omezení ve vztahu k ochraně přírodního bohatství na území národních parků. Dotčené obce a kraje mohou participovat na řízeních a postupech týkajících se národního parku na jejich území nebo se mohou prostřednictvím delegovaných zástupců vyjadřovat k důležitým dokumentům o ochraně a správě národního parku. V případě zásahu do veřejných subjektivních práv či veřejných zájmů poskytuje právní řád řadu efektivních prostředků ochrany.“

Ústavní soud na základě provedeného testu proporcionality shrnul, že napadená ustanovení § 15 – § 15d splňují formální i materiální podmínky pro zákonné omezení ústavně zaručeného práva na samosprávu, sledují legitimní cíl ochrany přírody a jsou přiměřená.¹⁵

**b) Ochranné podmínky národních parků a klidová území
(§ 16, § 16a – 16d, § 17, § 19)**

Navrhovatel namítal, že novelou zákona o ochraně přírody a krajiny (zákonem č. 123/2017 Sb.), která zavedla novou právní úpravu základních ochranných podmínek národních parků (§ 16), bližší ochranné podmínky jednotlivých národních parků (§ 16a až 16d), klidových území národního parku (§ 17),¹⁶ omezení činností v národních parcích a návštěvního řádu národního parku (§ 19), bylo zasaženo do práva na samosprávu, práva vlastnit majetek a svobodu pohybu podle čl. 8 a čl. 100 odst. 1 Ústavy a čl. 11 odst. 1 a čl. 14 odst. 3 Listiny. Ústavní soud proto přezkoumal proporcionalitu napadené právní úpravy a dospěl k závěru, že zde existuje zásah do ústavně garantovaných práv dotčených subjektů, který je však přiměřený. V odůvodnění svého rozhodnutí k tomu uvedl:

„73. Regulací záležitostí a činností prováděných na území národních parků lze beze sporu dosáhnout sledovaných cílů napadené právní úpravy, které již Ústavní soud vymezil výše. Proto lze dospět k závěru, že v rámci prvního kroku testu proporcionality splňuje předmětná právní úprava podmínku vhodnosti.

74. Navrhovatel ve své argumentaci nevznesl žádný argument zpochybňující nezbytnost napadené úpravy, pouze obecně konstatoval, že absentuje požadavek nezbytnosti omezení práv a svobod v demokratické společnosti. Ústavní soud již uvedl, že nemůže domýšlet alternativy zákonodárcem zvoleného řešení a hodnotit, zda by ve skutečnosti dosáhly sledovaných legitimních cílů na obdobné úrovni. Z argumen-

¹⁵ Bod 64 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 18/17.

¹⁶ Blíže srov. STEJSKAL, V. K nové právní úpravě § 17 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o vyhlášení klidových území národních parků. *České právo životního prostředí*, roč. XVII, č. 2/2017 (44), s. 11-19.

tace vlády i z důvodové zprávy vyplývá, že byly zvažovány i jiné alternativy právní regulace, které však nebyly pro dosažení stanovených cílů dostatečně účinné.

75. Úprava ochranných podmínek národních parků byla v modifikované podobě obsažena již v předchozí právní úpravě. V novelizované podobě jsou nově rozlišovány ochranné podmínky základní, které jsou společné pro všechny národní parky (§ 16 zákona), a bližší, jejichž regulace je individualizovaná pro jednotlivé národní parky podle předmětu jejich ochrany (§ 16a – § 16d zákona). Všechna omezení jsou nově upravena v jediném zákoně, což je pozitivní posun od dřívější roztržitosti jednotlivých regulací v zákonech a nařízeních vlády. Základní ochranné podmínky jsou rozděleny na ty, které se vztahují na celé území národních parků, a dále na ty, které regulují činnosti jen na území národních parků mimo zastavěná území obcí a zastavitelné plochy obcí. Z právní úpravy byla odstraněna omezení, která byla v praxi téměř neaplikovatelná, či až nepřiměřená (např. zákaz pořádání veřejných akcí, rozdělování ohně na území obce nebo zákaz vjezdu motorových vozidel mimo silnice a místní komunikace). Je rovněž nutné zmínit, že ze všech uvedených zákazů lze udělit výjimku postupem podle § 43 zákona, jehož účastníky jsou ze zákona dotčené obce i vlastníci dotčených nemovitostí. Se souhlasem orgánu přírody je rovněž možné provádět zákonem výslovně uvedené činnosti na území jednotlivých národních parků (§ 16a – § 16d zákona). Dotčené obce, vlastníci nemovitostí či uživatelé národních parků se mohou vůči (ne)udělení výjimky bránit opravnými prostředky podle správního řádu, žalobou ve správním soudnictví a ústavní stížností. Kontrola a možná náprava zjištěných nezákonností jsou zaručeny.

76. Regulace klidových území omezuje pohyb osob, jak tomu bylo podobně podle předchozí právní úpravy v zónách I. národních parků. Zákaz vstupu mimo vyznačené cesty platil na celé území zóny I. národního parku, což se ukázalo jako nevhodné řešení. Nová právní úprava umožňuje vyhlásit klidové území za účelem nerušeného vývoje ekosystémů a jejich složek, které jsou citlivé na nadměrný pohyb osob a jejich vliv, a to pouze na nezbytnou část území národního parku. Rozsah regulovaného území tak může adekvátně reagovat na potřebu omezení pohybu a již není vázán na vymezení celé zóny národního parku; lze tedy vhodněji omezit pohyb na místech, která to skutečně vyžadují. Děje se tak formou opatření obecné povahy, na jehož vydávání participují mj. i dotčené obce i vlastníci dotčených nemovitostí, a které je navíc možné přezkoumat ve správním soudnictví.

77. Ústavní soud proto shrnuje, že právní úprava napadená návrhovatelem splňuje kritérium nezbytnosti v rámci druhého kroku testu proporcionality, neboť byla zvolena regulace, která je schopna dosáhnout stanovených cílů s šetrnou mírou omezení dotčených práv na samosprávu, ochranu vlastnictví a svobody pohybu, jiné řešení by nedosahovalo takové efektivity při totožné míře omezení práv a svobod.

78. V rámci třetího kroku Ústavní soud poměřoval střet zájmu na ochranu životního prostředí ve smyslu Preambule a čl. 7 Ústavy a čl. 35 odst. 1 Listiny s právem na samosprávu, právem na ochranu vlastnictví a svobodou pohybu podle čl. 8 a čl. 100 odst. 1 Ústavy a čl. 11 odst. 1 a čl. 14 odst. 3 Listiny.

79. Navrhovatelem uvedená nepřiměřenost má spočívat v omezení práv a svobod ve prospěch ochrany národních parků. Podle Ústavy a Listiny lze právo na samosprávu a na ochranu vlastnictví i svobodu pohybu omezit zákonem, vyžaduje-li to veřejný zájem či ochrana zákona. Napadená právní úprava podle Ústavního soudu představuje mírné omezení. K naplnění zájmu na ochraně životního prostředí, zachování a rozvoji zděděného přírodního bohatství, je určitá míra omezení základních práv a svobod nezbytná.

80. Ve vztahu k právu na samosprávu dotčených obcí a krajů již Ústavní soud uvedl, že je omezena jejich rozhodovací činnost při nakládání s jejich územím v rámci národního parku, není jim však upíráno právo na samosprávu, je pouze limitováno požadavkem na ochranu přírody v národních parcích jakožto zvláště chráněných územích. Je jim stále zachováno právo podílet se na záležitostech týkajících se národního parku a jeho jednotlivých oblastí. Participace je umožněna v rámci rad národních parků či z pozice dotčených orgánů nebo dotčených vlastníků. Jinými slovy, obce mají zachovanou možnost podílet se na rozhodování o jejich území ve vztahu k ochraně přírody, byť modifikovanou s ohledem na skutečnost, že se jejich území rozprostírá na území národního parku.

81. Veškerá omezení a zákazy nejsou napadenou právní úpravou koncipovány jako absolutní regulace, nýbrž je možné flexibilně reagovat na konkrétní potřeby dotčených obcí a jejího obyvatelstva. Zákonodárce stanovil zákonné limity pro výkon práva obcí a krajů na samosprávu na území národních parků, zároveň jim umožnil se podílet na správě záležitostí národních parků. Nelze proto dospět k závěru o vyprázdnění tohoto ústavně zaručeného práva, nýbrž o jeho přiměřeném omezení ve vztahu k ochraně přírodního bohatství na území národních parků. Dotčené obce a kraje mohou participovat na řízeních a postupech týkajících se národního parku na jejich území nebo se mohou prostřednictvím delegovaných zástupců vyjadřovat k důležitým dokumentům o ochraně a správě národního parku. V případě zásahu do veřejných subjektivních práv či veřejných zájmů poskytuje právní řád řadu efektivních prostředků ochrany.

82. Právo vlastnit majetek je garantováno čl. 11 odst. 1 Listiny. Listina rovněž v čl. 11 odst. 2 výslovně upravuje možnost, aby určitý majetek byl výhradně ve vlastnictví státu. V nález ze dne 22. 3. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/02 (N 59/36 Sb.NU 631), Ústavní soud konstatoval, že „vlastnické právo není absolutním a ničím neomezeným právním panstvím nad věcí, nýbrž má plnit a současně též plní i jiné funkce. Právo na ochranu majetku nebrání právu státu přijímat zákony, které považuje za ne-

zbytné, aby upravil užívání majetku v souladu s obecným zájmem“. Přiměřenost omezení vlastnického práva ve vztahu k ochraně přírody již byla předmětem řízení před Ústavním soudem [např. nález ze dne 8. 7. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 8/08 (N 137/58 Sb.NU 115)]. Obecně k možnosti omezit vlastnické právo lze rovněž odkázat např. na nálezy ze dne 9. 10. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 15/96 (N 99/6 Sb.NU 213), nebo ze dne 13. 12. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 34/03 (N 226/43 Sb.NU 541).

83. Napadená právní úprava reguluje činnosti na území národních parků a dispoziční s pozemky v nich se nacházejícími, čímž omezuje vlastníky dotčených pozemků. Opětovně je nutné akcentovat důležitost životního prostředí, jehož poškození v důsledku lidské činnosti může být nezvratné. Proto je legitimní požadavek prevence – předcházení poškozování přírody, a to zejména na území národních parků. Jak bylo již uvedeno, omezení i zákazy nejsou v zákoně o ochraně přírody a krajiny koncipovány jako absolutní a je možné jednotlivým vlastníkům pozemků na území národních parků udělit výjimku. Případný zásah do veřejných subjektivních práv postupem orgánu ochrany přírody při rozhodování o udělení výjimky lze napadnout žalobou podle zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, v rámci soustavy obecné justice.

84. Svoboda pohybu je podle čl. 14 odst. 1 Listiny zaručena; podle odst. 3 tohoto ustanovení ji však lze omezit při kumulativním splnění tří podmínek – musí se tak stát na základě zákona, musí to být nevyhnutelné (nezbytné v demokratické společnosti) a pro jeden z pěti taxativně vymezených důvodů (mj. i z důvodu ochrany přírody). Všechny uvedené podmínky napadená právní úprava ve vztahu k omezení svobody pohybu splňuje – omezení vyplývá z ustanovení § 17 zákona o ochraně přírody a krajiny, je nezbytné, neboť není možné jiným způsobem ochránit nerušený vývoj ekosystémů a jejich složek, které jsou citlivé na nadměrný pohyb osob a důvodem regulace je ochrana přírody. Klidové území, na něž se omezení svobody pohybu vztahuje, vyhláší ministerstvo formou opatření obecné povahy, pro území národního parku, které to vyžaduje. Podle dřívější právní úpravy se zákaz pohybu mimo vyznačené cesty vztahoval na celou zónu I. národního parku, což nebylo zcela efektivní, neboť často celá zóna nevyžadovala takovou restrikcí. Samotnou přiměřenost omezení svobody pohybu bude možné přezkoumat až v návaznosti na konkrétní opatření obecné povahy, kterým se klidové území vyhlásí. O porušení svobody pohybu tak bude možné hovořit až při aplikaci tohoto ustanovení na konkrétní věc, nikoli nyní ve fázi pouhé polemiky pro futuro. Proto nyní nelze dospět k závěru o nepřiměřenosti právní úpravy, navíc, a to je z pohledu Ústavního soudu podstatné, lze opatření obecné povahy přezkoumat nezávislým soudem ve správním soudnictví.

85. Ve vztahu k § 19 zákona, který se týká návštěvního řádu národního parku, nevznsl návrhovatel žádnou argumentaci, se kterou by se mohl Ústavní soud vypořádat. Lze proto ve stručnosti uvést, že návštěvní řád nově nekonstituuje žádné

povinnosti či omezení, pouze obsahuje přehled omezení a zákazů na území národního parku, která jsou upravena v právních předpisech, opatřeních obecné povahy nebo správních rozhodnutích vydaných podle zákona. Ustanovení § 19 zákona má normativní obsah a je srozumitelné; jelikož neobsahuje žádné povinnosti či omezení, nemůže zasáhnout do ústavně zaručených práv a svobod.“

Ústavní soud v této části svého rozhodnutí shrnul, že napadená právní úprava základních a bližších ochranných podmínek i klidových území splňuje formální i materiální podmínky pro zákonné omezení ústavně zaručených práv a svobod, sleduje legitimní cíl ochrany přírody a je přiměřená.¹⁷

c) Zonace národních parků (§ 18 a § 18a)

Další část návrhu se týkala právní úpravy členění území národních parků (§ 18) a režimu jejich zonace (§ 18a).

Právní úprava účinná po napadené novele zavedla čtyřstupňovou zonaci národních parků. Nově vznikly zóny přírodní, přírodě blízké, zóny soustředěné péče o přírodu a zóny kulturní krajiny (§ 18 odst. 1). Uvedená změna byla podle navrhovatele nepochopitelná, neboť zákon stanoví charakteristiku jednotlivých zón sám, a následně zmocňuje v § 18 odst. 5 ministerstvo, aby vyhláškou znovu stanovilo charakteristiku zón podle přírodních podmínek a cílů ochrany. Navrhovatel považoval danou právní úpravu též za nepředvídatelnou, nesrozumitelnou, vnitřně rozpornou a neodpovídající požadavkům právního státu. Dále navrhovatel uvedl, že podle § 18 odst. 2 a 3 zákona lze do jednotlivých zón národního parku zahrnout i území, která nesplňují příslušnou charakteristiku, ale jejich zařazení do zón národního parku je nezbytné z uvedených důvodů. Regulace je tak podle něj neurčitá, čímž opětovně ponechává ministerstvu prostor pro libovůli při stanovování jednotlivých zón národního parku. Omezení činností podle § 18a zákona je podle navrhovatele za mírou únosnou v právním státě, neboť právní úprava operuje s neurčitými pojmy, které jsou však podmínkami k povolení zásahu na území národního parku. Navrhovatel tvrdil, že zákonodárce porušil zásadu legální licence podle čl. 2 odst. 4 Ústavy a čl. 4 odst. 1 Listiny, zákonná míra musí být podle něj stanovena přesně a určitě.

S touto skupinou námitek se Ústavní soud vypořádal následovně:

„89. Navrhovatelem namítané neurčitosti napadených ustanovení § 18 a § 18a zákona nelze přisvědčit, neboť tato ustanovení mají normativní obsah, který je možné vyložit pomocí běžných interpretačních metod a následně aplikovat na konkrétní věc. Jak již Ústavní soud výše uvedl, v případě vícero možných výkladů je namíste zvolit interpretaci, která bude v důsledku nejvhodnější pro dodržení ústavního rám-

¹⁷ Bod 86 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 18/17.

ce. Proto, používá-li zákonodárce pojmy „cíl ochrany“, „opatření k podpoře přirozené ekologické stability anebo přirozené biologické rozmanitosti ekosystémů“, „revitalizační opatření“ a „biologická rozmanitost ekosystémů“, nebo abstraktně vymezuje další území, která lze zahrnout do zón národního parku z důvodu udržení celistvosti či jednotného způsobu péče o zónu, jsou takové formulace ústavně konformní.

90. O porušení zákazu libovůle lze hovořit až při konkrétní aplikaci ustanovení, nikoli nyní polemizovat v abstraktní a nejisté rovině – pro futuro. Sebelepší zákonná úprava dává prostor pro libovůli. Bude proto záležet na osobách aplikujících napařené ustanovení, zda dodrží výše vymezené ústavně právní hranice. Nebude-li tomu tak, právní řád poskytuje několik instrumentů k ochraně veřejných subjektivních práv a dotčených veřejných zájmů; argumentace o porušení zákazu libovůle je v této fázi předčasná.

91. Námitka vnitřní rozpornosti § 18 zákona, týkající se duplicity při vymezování charakteristiky jednotlivých zón národního parku, není důvodná. Je zjevné, že odstavec 1 vymezuje členění národních parků na zóny ochrany přírody podle cílů ochrany a stavu ekosystému – tedy stanoví obecný rámec vymezování čtyř zón národních parků. Na tuto úpravu navazuje odstavec 5, podle kterého vymezení a změny jednotlivých zón ochrany přírody národního parku, jejich charakteristiku podle přírodních podmínek a cílů ochrany stanoví ministerstvo vyhláškou. Ministerstvo tedy v souladu s kompetenčním ustanovením § 79 odst. 3 písm. g) zákona promítne obecnou právní úpravu odstavce 1 do regulace konkrétního národního parku. Byť mohl zákonodárce zvolit vhodnější formulaci, tak smyslem odstavce 5 není stanovení nových charakteristik zón národního parku odlišně či duplicitně s jejich vymezením v odstavci 1, jak navrhovatel tvrdí, účelem úpravy je regulovat způsob, jakým se zonace národního parku promítne do reálného života. Podle Ústavního soudu v tom nelze spatřovat porušení požadavků právního státu.

92. Zonace doznala zásadní změny – namísto původní tříступňové zonace jakožto nástroje ochrany území národního parku jsou nově národní parky členěny na čtyři zóny, které představují výlučně managementový režim jejich území (§ 18 zákona). Změna vyplývá z mezinárodních závazků v rámci Mezinárodního svazu ochrany přírody, jehož je Česká republika členem (viz usnesení vlády ze dne 16. 2. 2000, č. 190), a odpovídá kategorizaci chráněných území. Každá zóna má v zákoně vymezený vlastní režim a cíl, což bylo dříve roztrženo ve zřizovacích právních předpisech. Zároveň má každá zóna vlastní regulaci povolených zásahů a opatření (§ 18a zákona), které nejsou v rozporu s cílem ochrany dané zóny, popř. je možné provádět i jiné zásahy nezbytné k ochraně života a zdraví, majetku nebo přírody. Je tedy dána možnost reagovat efektivně na nastalou situaci nebo potřebu. Zda se tak bude dít (děje) dostatečně efektivně, je věc jiná.

93. Návrh zonace je ministerstvo povinno podle § 20 odst. 3 zákona dohodnout s radou národního parku, ve které jsou ze zákona zástupci dotčených obcí a krajů. Obce a kraje mají možnost podílet se na rozhodování o jejich území ve vztahu k ochraně přírody, byť modifikovanou s ohledem na skutečnost, že se jejich území rozprostírá na území národního parku. Dotčené obce a kraje mohou dále participovat na řízeních a postupech týkajících se národního parku na jejich území nebo se mohou prostřednictvím delegovaných zástupců vyjadřovat k důležitým dokumentům o ochraně a správě národního parku. V případě zásahu do veřejných subjektivních práv či veřejných zájmů poskytuje právní řád řadu efektivních prostředků ochrany.

94. Zákon nově upravuje moratorium, v rámci kterého nelze měnit zonaci národních parků po dobu patnácti let ode dne nabytí účinnosti vyhlášky, kterou se jednotlivé zóny vymezují. Regulace vychází z potřeby zachování stability nové zonace, neboť nastavené změny v ekosystému vyžadují delší časovou dotaci (roky až desetiletí), a to s ohledem na základní cíle ochrany přírody v národních parcích – zejména přirozený vývoj ekosystému. Na druhé straně však právní úprava umožňuje efektivní reakci na změnu přírodního prostředí formou omezení vstupu, udělení výjimky z obecně platných zákazů a omezení nebo provedením činností, které zákon výslovně umožňuje v případě nastalé potřeby bez předchozího povolení. Je tak možné učinit opatření např. proti požáru, suchu, záplavám či škůdcům, je-li to souladné s předmětem ochrany konkrétního národního parku. Problematika délky trvání moratoria je vysoce odbornou přírodovědeckou otázkou, k jejímuž zodpovězení jsou příslušní znalci přírodních věd; je zároveň odpovědností zákonodárce, jak se odborné podklady promítnou v právní úpravě. Délka moratoria však rozhodně není otázkou, kterou by měl řešit Ústavní soud.

95. Nelze souhlasit s tvrzením navrhovatele o porušení dělby moci, neboť napařená právní úprava pouze poskytuje zákonný rámec pro výkon státní správy na úseku ochrany území národních parků. Tak tomu ostatně běžně bývá v rámci zákonné regulace výkonné moci – zákonodárce stanoví zákonné mantinely pro následnou podzákonnou normotvornou činnost i samotný výkon státní správy. Zvolenou regulací zákonodárce vybízí orgán moci výkonné k činnosti na úseku ochrany národních parků. Ústavní soud tedy shrnuje, že délka trvání fixace zón národního parku má odborný původ – s tím, že zákonodárce současně umožňuje pružně reagovat na negativní skutečnosti na území národního parku. Proto nelze dospět k závěru o porušení dělby moci.

96. Nadto Ústavní soud zdůrazňuje, že nyní nelze hodnotit zásah zonace do ústavně zaručených práv, neboť ta bude provedena až v budoucnu vyhláškou ministerstva. Konkrétní zonace národních parků musí být provedena vhodně zvoleným způsobem, aby bylo možné dosáhnout sledovaných cílů při současném šetrném omezení dotčených ústavně zaručených práv dotčených obcí a osob. Vyhláška ministerstva,

kerou se provede zonace, může být Ústavním soudem přezkoumána v rámci abstraktní kontroly ústavnosti a může být i zrušena.“

Závěrem k této skupině námitek uvedených navrhovatelem Ústavní soud shrnul, že napadená právní úprava § 18 a § 18a zákona o ochraně přírody a krajiny je co do určitosti i vnitřní soudržnosti ústavně konformní.¹⁸

d) Rada národního parku (§ 20)

Navrhovatel v obecné rovině namítal nepřiměřenost napadeného ustanovení § 20 zákona, které se týká rady národního parku, ve vztahu k omezení práva na samosprávu podle čl. 8 Ústavy. Podle jeho vyjádření zachovává § 20 zákona z předchozí právní úpravy rady národních parků, zároveň však zásadně mění rozsah jejich pravomocí, složení a ve značné míře omezuje vliv obcí na území národního parku. Rada národního parku má podle navrhovatele zejména povinnost dohodnout s ministerstvem návrh zón národního parku a klidového území národního parku, dále povinnost dohodnout se správou národního parku cesty a trasy navržené k vyhrazení v klidových územích národních parků a místa navržená k vyhrazení, návrh zásad péče národního parku, přičemž postup k dosažení dohody není v zákoně nijak upraven. Rada národního parku není subjektem ani účastníkem žádného řízení, ale spíše orgánem sui generis, a proto podle názoru navrhovatele může těžko proti návrhům opatření obecné povahy podávat námítky nebo vznášet připomínky, jejími podněty není příslušný orgán vázán. Navrhovatel uváděl, že z ustanovení § 20 odst. 4 zákona zjevně plyne, že stanovisko rady národního parku může být pomínuto a její působnost je mizivá. Podle § 20 odst. 2 zákona členy rady národního parku delegují dotčené obce a kraje, další členy jmenuje a odvolává orgán ochrany přírody. Rada národního parku tedy podle navrhovatele může mít takový počet členů, že zástupci obcí a krajů mohou být přehlasováni ostatními členy. Uvedenou regulací bylo podle navrhovatele nepřiměřeně zasaženo do práva na samosprávu obcí a krajů podle čl. 8 Ústavy. Zásah je podle jeho názoru natolik zřejmý, že není ani nutné provádět test proporcionality, neboť v zájmu ochrany práva na příznivé životní prostředí nelze obce a kraje připravit o právo rozhodovat o činnostech povolených na svém území. Navrhovatel dále tvrdil, že právní úprava je také v rozporu s Evropskou chartou místní samosprávy, konkrétně s jejím čl. 4 odst. 3, 5 a 6, podle kterých odpovědnost za věci veřejné mají mít orgány občanů nejbližší, pravomoci místních společenství mají být zpravidla plné, výlučné a rovněž je s nimi nutné včas a vhodným způsobem projednat otázky plánování a rozhodování ve všech věcech, které se jich přímo dotýkají.

¹⁸ Bod 97 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 18/17.

Ústavní soud k tomu uvedl následující:

„101. (...) Regulací záležitostí a činností prováděných na území národních parků – mj. i zajištěním participace dotčených obcí a krajů v radě národního parku, která má povinnost dohodnout s orgánem ochrany přírody podobu návrhů klíčových dokumentů národního parku – lze dosáhnout sledovaných cílů, které byly již výše vymezeny.

102. Navrhovatel nevznesl žádný argument zpochybňující nezbytnost napadené úpravy v rámci druhého kroku testu proporcionality. Ústavní soud opakuje, že nemůže domýšlet alternativy zákonodárcem zvoleného řešení a hodnotit, zda by ve skutečnosti dosáhly sledovaných legitimních cílů na obdobné úrovni.

103. Ve třetím kroku testu proporcionality Ústavní soud posuzoval střet zájmu na ochranu životního prostředí ve smyslu Preambule a čl. 7 Ústavy a čl. 35 odst. 1 Listiny s právem na samosprávu podle čl. 8 a čl. 100 odst. 1 Ústavy.

104. Rada národního parku podle § 20 zákona je iniciativním a konzultačním orgánem, který se podílí na procesu projednávání a posouzení všech důležitých dokumentů ochrany a řízení národního parku (např. návrh zonace národního parku, návrh klidových území včetně cest a tras v nich vymezených či návrh zásad péče o národní park). Je složena z delegovaných zástupců všech dotčených obcí, krajů a z osob z řad odborné veřejnosti, které jmenuje a odvolává orgán ochrany přírody. Rada není rozhodovacím správním orgánem ani dotčeným orgánem, ale orgánem poradním. Právní úprava výslovně stanoví povinnost orgánu ochrany přírody dohodnout klíčové dokumenty týkající se území a správy národního parku s radou národního parku, v případě, že nebude dosaženo dohody mezi těmito orgány, může ministerstvo návrh dokumentu upravit, nikoli je změnit úplně. Dotčené obce a kraje mají možnost nominovat své zástupce, jejichž prostřednictvím se mohou vyjadřovat k podobě důležitých dokumentů týkajících se daného národního parku a podstatně tak ovlivnit jejich konečnou podobu.

105. Podle Ústavy lze právo na samosprávu omezit zákonem, vyžaduje-li to ochrana zákona. Ústavní soud dospěl k závěru, že napadená právní úprava představuje (právně) šetrné omezení, neboť k ochraně životního prostředí, zachování a rozvoji zděděného přírodního bohatství, je určitá míra omezení práva na samosprávu nezbytná. Podstatné v posuzované věci je, že obcím a krajům byla zachována možnost participace v procesu dosažení dohody v rámci rady národního parku – vedle dalších možností, jak se mohou podílet na postupech a procesech vedoucích k přijetí či vydání normativních nebo individuálních správních aktů. Navrhovatelova argumentace o přehlasování zástupců dotčených obcí a krajů ostatními delegáty v radě národního parku je polemikou pro futuro. Byl-li by počet delegovaných zástupců v radě národního parku v budoucnu skutečně účelově navýšen tak, aby bylo možné

kdykoli zástupce obcí a krajů přehlasovat, bylo by nasnadě se proti takovému postupu bránit, což právní řád umožňuje. Nyní však jde pouze o spekulace bez odrazu v reálném životě.“

Ústavní soud k této skupině námitek shrnul, že napadená právní úprava vymezení a činnosti rady národního parku splňuje formální i materiální podmínky pro zákonné omezení ústavně zaručených práv a svobod, sleduje legitimní cíl ochrany přírody a je přiměřená.¹⁹

e) Lesy národních parků a nakládání s nimi (§ 22 a § 22a)

Navrhovatel namítal neurčitost a nesrozumitelnost napadených ustanovení zákona č. 114/1992 Sb., ve znění zákona č. 123/2017 Sb., upravujících lesy národních parků (§ 22) a nakládání s těmito lesy (§ 22a), jakož i nepřiměřené omezení práva vlastnit majetek podle čl. 11 odst. 1 Listiny. Ustanovení § 22 odst. 1 zákona stanoví, že lesy v národním parku nejsou lesy hospodářskými, čímž zákonodárce podle navrhovatele pravděpodobně odkazuje na § 6 a § 9 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon). Právní norma podle navrhovatele postrádá jakékoli pozitivní vymezení, o jaké lesy jde. Lesní zákon stanoví a pozitivně vymezuje tři kategorie lesů, a to lesy ochranné, lesy zvláštního určení a lesy hospodářské. Navrhovatel se ve svém podání tázal, jaká je kategorie lesů, které nesplňují podmínky stanovené lesním zákonem pro zařazení do prvních dvou kategorií, ale jsou na území národního parku, čímž jsou podle zákona o ochraně přírody a krajiny vyloučeny z kategorie lesů hospodářských. Vůči § 22a odst. 1 zákona navrhovatel namítal, že postrádá normativní hodnotu, neboť má jen proklamativní charakter. Navíc je podle navrhovatele toto ustanovení vnitřně rozporné, neboť ukládá vlastníkům nebo nájemcům povinnost hospodařit v lesích, k čemuž jim ale klade nesplnitelné standardy.

Ústavní soud proto zkoumal soulad napadené právní úpravy jakožto projevu ochrany životního prostředí ve smyslu Preambule a čl. 7 Ústavy a čl. 35 odst. 1 Listiny s právem na ochranu vlastnictví. S námitkami navrhovatele k § 22 a § 22a se Ústavní soud vypořádal následujícím způsobem.

„110. Podle Ústavního soudu je možné omezením produkčních funkcí lesa na území národního parku dosáhnout zejména zachování biologické a geologické rozmanitosti, nerušeného výskytu populací druhů v přirozeném prostředí, udržení či dosažení v národním parku přirozeného klimatu aj. Napadená právní úprava proto splňuje podmínku vhodnosti v rámci prvního kroku testu proporcionality.

111. Navrhovatel nevznesl žádný argument zpochybňující nezbytnost napadené úpravy v rámci druhého kroku testu proporcionality. Ústavní soud proto jen ve struč-

¹⁹ Bod 106 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 18/17.

nosti konstatuje, že zákonodárcem zvolená regulace je způsobilá ochránit přirozený vývoj lesů na území národních parků při šetrném omezení jejich vlastníků. Jiné řešení, než restriktivně omezit těžbu dřeva v lesích na území národních parků, by nebylo dostatečně efektivní ve vztahu k ochraně přirozenosti národních parků.

112. V rámci třetího kroku Ústavní soud posuzoval střet zájmu na ochranu životního prostředí ve smyslu Preambule a čl. 7 Ústavy a čl. 35 odst. 1 Listiny s právem na ochranu vlastnictví podle čl. 11 odst. 1 Listiny.

113. Napadená právní úprava akcentuje mimoprodukční funkci lesů na území národních parků tím, že omezuje jejich vlastníky, jak mohou s lesy nakládat. Podle Ústavního soudu představuje uvedená regulace mírné omezení. Výše byla zdůrazněna role životního prostředí i zájem společnosti na zachování a rozvoji zděděného přírodního bohatství. K naplnění uvedeného zájmu je určitá míra omezení vlastnického práva nezbytná. Nejde však o omezení, které by svou měrou odpovídalo např. vyvlastnění nebo zřízení věcného práva, je pouze dán zákonný rámec, jak se mají vlastníci vůči svým lesům chovat. Omezení koresponduje s čl. 11 odst. 3 Listiny, podle kterého vlastnictví zavazuje a jeho výkon nesmí nad míru stanovenou zákonem poškozovat mj. přírodu a životní prostředí.

114. Ustanovení § 22 a § 22a zákona vymezují lesy v národních parcích a nakládání s nimi. Je zdůrazněna mimoprodukční funkce lesů na území národního parku, čímž lze dosáhnout zachování určitého biotopu, ochrany půdy a vod nebo žádoucí změny narušeného ekosystému. Těžbou dřeva v lesích národních parků za účelem zisku by mohlo být dosaženo pravého opaku, než je ochrana přírody ve vztahu k národním parkům. Hospodaření s lesy má směřovat k zachování či podpoře jejich přirozené ekologické funkce a biologické rozmanitosti, což odpovídá i požadavku § 8 odst. 2 lesního zákona. Novelou zákona bylo odstraněno určité pnutí mezi právní úpravou v zákoně o ochraně přírody a krajiny a lesním zákoně a byl vymezen vztah těchto dvou zákonů.

115. Napadená právní úprava tedy reguluje činnosti v lesích na území národních parků, čímž omezuje jejich vlastníky. Podobně jako u omezení práva na samosprávu je nutné akcentovat důležitost životního prostředí, jehož poškození v důsledku lidské činnosti může být dlouhodobé, ne-li nezvratné. Proto je legitimní požadavek prevence poškozování přírody a zdůraznění faktu, že lesy v národních parcích nemají sloužit primárně k masové těžbě dřeva. Oproti předchozí právní úpravě byla napadenou právní úpravou odstraněna byrokratická zátěž – obstarání souhlasu správy národního parku k zásahu proti škodlivým činitelům a opatření při mimořádných okolnostech v lese. Tyto činnosti je nyní možné činit bez souhlasu, nebude-li tím porušeno jiné ustanovení zákona, zejména základní a bližší ochranné podmínky. Jak již Ústavní soud zdůraznil výše, regulované omezení a zákazy nejsou koncipovány absolutně, nýbrž je možné z nich udělit výjimku.“

Ústavní soud k této skupině námitek navrhovatele shrnul, že napadená právní úprava § 22 a § 22a zákona o ochraně přírody a krajiny splňuje formální i materiální podmínky pro zákonné omezení ústavně zaručených práv a svobod, sleduje legitimní cíl ochrany přírody a je přiměřená. Současně je i dostatečně určitá, neboť má zřejmý normativní obsah, který lze interpretovat ústavně konformním způsobem.²⁰

f) Omezení zcizitelnosti vlastnického práva státu k některým pozemkům v národních parcích (§ 23)

Navrhovatel brojil rovněž proti § 23 zákona č. 114/1992 Sb., ve znění zákona č. 123/2017 Sb., podle kterého nelze zcizit pozemky na území národního parku (odst. 1), s výjimkou směny (odst. 2). Navrhovatel tvrdil, že uvedené ustanovení je v rozporu s právem vlastnit majetek podle čl. 11 odst. 1 Listiny, neboť se sice na první pohled může zdát, že se tím omezuje jen vlastnické právo státu, podle § 7 odst. 1 zákona č. 503/2012 Sb., o Státním pozemkovém úřadu, je však možný převod pozemku v národním parku na obec na základě její žádosti, což napadené ustanovení znemožňuje. Případná směna pozemků by podle navrhovatele byla pro obec nevýhodná, neboť by se řídila § 21 – 24 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů. Omezení zcizitelnosti pozemků ve vlastnictví státu nemá z pohledu ochrany přírody žádnou přidanou hodnotu, neboť pro všechny potenciální vlastníky platí stejná pravidla, a nelze je zahrnout pod čl. 11 odst. 2 Listiny.

Ústavní soud k tomu uvedl:

„120. Navrhovatel namítá, že ustanovení § 23 zákona nepřiměřeně zasahuje do práva obcí vlastnit majetek a do práva na samosprávu podle čl. 8 Ústavy a čl. 11 odst. 1 Listiny. Ústavní soud přezkoumal soulad napadeného ustanovení a dospěl k závěru, že nezasahuje do ústavně garantovaných práv obcí. Napadené ustanovení omezuje toliko zcizitelnost vlastnického práva státu. Jinými slovy, zvolenou regulací omezuje stát sám sebe, aniž by současně zasahoval do ústavně zaručených práv dalších subjektů – na tom nelze shledat nic neústavního. Pro zjevnou absenci zásahu do ústavních práv proto nebylo v této části přezkumu nutné provádět test proporcionality.

121. Právní úprava vychází z předpokladu, že sledované cíle ochrany národních parků je možné dosáhnout nejlépe a nejefektivněji, budou-li pozemky na území národních parků ve vlastnictví státu, čímž bude sjednocen jejich management. Je nesporné, že břímě ochrany veřejného zájmu na zachování a rozvíjení přírody leží primárně na státu; proto je odpovědností zákonodárce, jakou regulaci zvolí ve vztahu k vlastnímu majetku na zvláště chráněném území. Navrhovatel namítal nevýhodnost směny, která by se řídila § 21 – 24 zákona č. 219/2000 Sb., aniž by však kon-

²⁰ Bod 116 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 18/17.

kretizoval, v čem má tvrzená nevýhodnost spočívat. K námitce znemožnění převodu pozemků na obce podle zákona č. 503/2012 Sb. lze uvést, že sám zákon obsahuje výjimky z převoditelnosti některých pozemků. Podstatné však je, že stát napadenou regulací omezuje pouze sám sebe a své vlastní vlastnické právo, nikoli obce a jejich hypotetické vlastnické právo, které by s nejistým výsledkem mohly nabýt v budoucnu – navrhovatel zde opětovně pouze polemizuje s něčím, co není v budoucnu jisté. Je politickou odpovědností zvolených zástupců v zákonodárném sboru, jakým způsobem rozhodnou o nakládání se státním majetkem. V neposlední řadě je nutné zdůraznit, že napadené ustanovení nijak neomezuje již nabyté a existující vlastnické právo obcí.“

Ústavní soud v této části shrnul, že napadená právní úprava obsažená v § 23 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění zákona č. 123/2017 Sb., nezasahuje do ústavně garantovaných práv obcí a je ústavně konformní.

g) Předkupní právo státu k některým pozemkům v národních parcích (§ 61)

Poslední část navrhovatelových námitek mířila proti ustanovení § 61 zákona o ochraně přírody a krajiny, kterým stát zřídil předkupní právo k některým pozemkům na území národních parků ve vlastnictví jiných subjektů, než je stát. Dané ustanovení upravuje předkupní právo České republiky k nezastavěným pozemkům ležícím mimo zastavěná území obcí na území národních parků, národních přírodních rezervací, národních přírodních památek a pozemků souvisejících s jeskyněmi a postup výkupu takových pozemků. Proti tomu navrhovatel namítal, že daná právní úprava může vést k tomu, že většina pozemků na území národního parku bude vlastněna státem, popř. se „zamrazí“ vlastnictví pozemků u současných vlastníků. Navrhovatel tvrdil, že omezení vlastnického práva je rozporné s čl. 11 odst. 4 Listiny, neboť není veřejný zájem na státním vlastnictví pozemků v národním parku a zákon neupravuje žádnou náhradu za omezení.

Navrhovatel sice napadal celé ustanovení § 61 zákona o ochraně přírody a krajiny, z obsahu jeho argumentace však vyplývalo, že brojil pouze proti odstavci 1 a s ním nedílně spojenému odstavci 2. Proto se Ústavní soud omezil pouze na přezkum souladu ustanovení § 61 odst. 1 a 2 zákona o ochraně přírody a krajiny s ústavním pořádkem. Uvedl přitom následující.

„127. Ústavní soud přezkoumal napadená ustanovení a dospěl k závěru, že nezasahují do ústavně garantovaného práva vlastnit majetek; proto je nepodrobil testu proporcionality. Zřízením zákonného předkupního práva státu k některým pozemkům na území národního parku se neomezuje právo chráněné podle čl. 11 odst. 1 Listiny a nezasahuje se tím přímo do ústavně chráněné hodnoty. Uvedenou právní úpravou se pouze omezuje jedna ze složek vlastnické triády – dispoziční oprávnění (ius disponendi), a to ještě nikoli v celém jejím rozsahu, nýbrž jen v možnosti absolut-

ně volného úplatného převodu zatíženého pozemku. Z tohoto důvodu nelze hovořit o nuceném omezení vlastnického práva, za které by vlastníku pozemku měla náležet náhrada podle čl. 11 odst. 4 Listiny. I kdyby však dospěl Ústavní soud k závěru, že by vlastníku pozemku měla náležet náhrada za zřízení předkupního práva státu, tak by její výše byla jen symbolická s ohledem na charakter dotčených pozemků na území národního parku a cenu obvyklou za jejich užívání, například při nájmu nebo pachtu, což je rovněž argument pro závěr o ústavní konformitě napadené právní úpravy.

128. Nelze dále přehlížet ústavně garantovanou možnost, že stát může stanovit, který majetek může být pouze v jeho vlastnictví z důvodu zabezpečení potřeb společnosti, rozvoje hospodářství či veřejného zájmu (čl. 11 odst. 2 Listiny), která navazuje na čl. 7 Ústavy, podle něhož stát dbá o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu životního prostředí. Jinými slovy, (především) stát má pozitivní závazek chránit životní prostředí, který může naplnit mj. i tím, že bude centralizovat vlastnictví pozemků na území národního parku. Uvedené se projevuje v již výše přezkoumaném zákazu zcizovat pozemky v národním parku ve vlastnictví státu podle § 23 zákona a rovněž v možnosti státu odkoupit pozemky na území národního parku, jsou-li důležité z hlediska naplnění cílů ochrany přírody a krajiny.

129. Právní úprava předkupního práva podle zákona o ochraně přírody a krajiny odpovídá soukromoprávní úpravě obsažené v občanském zákoníku, která se na případný „odkup“ pozemků státem podpůrně užíje. Vlastník dotčeného pozemku je omezen pouze nabídkovou povinností ve prospěch státu; neprojeví-li stát ve lhůtě 60 dnů ode dne doručení nabídky zájem o pozemek zájem, může jej následně vlastník úplatně převést na koupěchtivého. Projeví-li stát o pozemek v uvedené lhůtě zájem, je povinen v přiměřené době učinit kroky směřující ke koupi, a to za cenu, kterou by za pozemek zaplatil koupěchtivý. Vlastník pozemku tedy obdrží za pozemek stejnou cenu, bez ohledu na to, na koho jej nakonec úplatně převede.“

Ústavní soud tuto část přezkumu uzavřel tak, že ani u právní úpravy předkupního práva státu obsažené v § 61 odst. 1 a 2 zákona o ochraně přírody a krajiny nedospěl k závěru o neústavnosti, neboť jí není omezeno vlastnictví jakožto ústavně chráněná hodnota, je jen stanovena nabídková povinnost vlastníka dotčeného pozemku vůči státu. Ostatně – obdobnou úpravu obsahovala řada let i úprava dřívější, neboť institut předkupního práva státu (§ 61) byl obsažen v zákoně č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, již od jeho přijetí v roce 1992.

3. Závěrem

Ústavní soud závěrem svého rozhodnutí uvedl, že otázka existence, rozsahu, smyslu národních parků a způsobu chování v nich je řešena dlouhodobě, různými způsoby a nejen v České republice. Zákonodárce momentálně zvolil určité řešení, které je výsledkem dlouhodobé diskuse a které je v této rovině ústavně konformní.

Zákonný rámec národních parků byl podle Ústavního soudu nastaven přiměřeně, s respektem k vlastnictví, samosprávě a svobodě pohybu – za účelem nezbytné ochrany přírodního bohatství jakožto hodnoty chráněné v ústavní rovině. Ústavní soud nevyloučil, že v budoucnu zvítězí jiný názorový trend a bude prosazena zákonná úprava nastavující pravidla chování v národních parcích liberálněji (volněji). Nebylo však úkolem Ústavního soudu nyní nahrazovat činnost zákonodárce a nutit jej do liberálnější úpravy. Ústavní soud připustil, že lze mít jisté pochopení i pro argumenty, že přísná úprava pravidel chování v národních parcích znamená nepříjemná omezení pro místní obyvatele. Zároveň však dodal, že národní park danou lokalitu nepochybně ztraktivňuje. Problematika vyřizování menších obcí je potom podle Ústavního soudu širším sociologickým jevem – a nelze ji úzce spojovat s existencí národních parků. Místní obyvatelé budou mít navíc podle přijaté úpravy v budoucnu možnost bránit se legálním způsobem proti omezujícím („aktivistickým“) snahám, namířeným například proti jejich vlastnictví či svobodě podnikání; jak již bylo uvedeno, napadená úprava nastavuje především obecný rámec pro následné legislativní kroky, které budou přezkumu Ústavního soudu podléhat.²¹

Ústavní soud přezkum ústavnosti zákona o ochraně přírody a krajiny uzavřel tvrzením, že otázka existence národních parků a pravidel, jak se v nich chovat, je politicko-odborně-ekologická. Jde o ideový střet (zejména) tzv. environmentalistů s podnikateli, vlastníky nemovitostí a zástupci územních samospráv, který má být řešen v zákonodárném sboru, nikoliv u Ústavního soudu. Podle Ústavního soudu závisí výlučně na zákonodárci a exekutivě, jaké národní parky založí, jaká pravidla v nich upraví, a proto nelze, s nadsázkou řečeno, po Ústavním soudu žádat zodpovězení otázky: „zda mají pravdu ekologičtí aktivisté nebo starostové, zda je dobré stavět v národním parku hotely, těžit dřevo nebo nechat bujet vegetaci bez jakéhokoliv zásahu“. Zákon o ochraně přírody a krajiny stanoví obecný rámec, který bude prováděn vyhláškami ministerstva životního prostředí, opatřeními obecné povahy či správními rozhodnutími. Výkonná moc má možnost operativně určovat pravidla podle nastalé situace a je na ní, aby pružně reagovala (například v době současné kůrovcové kalamity). V případě zásahu do veřejných subjektivních práv a veřejných zájmů poskytuje právní řád podle názoru Ústavního soudu dostatečné nástroje jejich ochrany.²²

Představený náleží Ústavního soudu je velmi významným soudním rozhodnutím nejen z hlediska teorie, ale i praxe v oblasti ochrany, péče a tvorby životního prostředí v České republice. Jeho význam pro ochranu přírody, krajiny, biologické rozmanitosti, ale i celého práva životního prostředí je nesmírný. Na jedné straně

²¹ Bod 131 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 18/17.

²² Bod 132 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 18/17.

došlo k potvrzení ústavního souladu právní úpravy národních parků (§ 15 – § 23 a § 61 zákona o ochraně přírody a krajiny) a k předložení ústavně konformního výkladu příslušných ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny, jehož obsah je velmi cenný pro budoucí praktické uplatňování citovaných ustanovení tohoto zákona.

V neposlední řadě Ústavní soud zdůraznil význam národních parků a výslovně stanovil, že k naplnění role životního prostředí i zájmu společnosti na zachování a rozvoji zděděného přírodního bohatství je určitá míra omezení základních práv a svobod nezbytná. Veškerá omezení a zákazy, které vyplývají z předmětné novely zákona o ochraně přírody a krajiny, nelze podle Ústavního soudu považovat za absolutní regulaci, neboť je možné flexibilně reagovat na konkrétní potřeby dotčených obcí a krajů (ty se mohou např. účastnit řízení a postupů týkajících se národního parku nebo se prostřednictvím delegovaných zástupců vyjadřovat k důležitým dokumentům o ochraně a správě národního parku), jakož i jednotlivých vlastníků pozemků na území národních parků (těm je možné orgány ochrany přírody udělit výjimku). V případě zásahu do veřejných subjektivních práv a či veřejných zájmů poskytuje právní řád celou řadu efektivních prostředků ochrany (jako jsou např. žaloby podle soudního řádu správního v rámci soustavy obecného soudnictví).

Dílejší závěry, ke kterým Ústavní soud v rámci abstraktní kontroly ústavnosti právní úpravy národních parků dospěl, lze tesat do kamene a psát tučným písmem do učebnic práva životního prostředí. Nepochybně mezi ně patří tvrzení, že ochrana přírody na území národních parků je projevem zájmu společnosti na zachování a rozvoji zděděného přírodního bohatství jakožto veřejného statku, nebo že současný stav společnosti a nedostatečná ekologická gramotnost některých osob vyžadují, aby byly národní parky a pravidla chování v nich právně regulovány.

Klíčová slova:

národní park – klidové území – životní prostředí – Ústavní soud České republiky – judikatura – ústavní pořádek – Listina základních práv a svobod

O autorovi:

JUDr. Ondřej Vícha, Ph.D.

je odborným asistentem na Právnické fakultě Univerzity Palackého v Olomouci a asistentem soudce Ústavního soudu.

**THE NEW LEGISLATION OF THE NATIONAL PARKS
IS CONSTITUTIONALLY CONFORM****Summary**

The paper presents current decision of the Constitutional Court of the Czech Republic (finding no. Pl. ÚS 18/17 of 25. 9. 2018), which rejected the proposal of a group of 25 senators to repeal Act No. 123/2017 Coll., amending Act No. 114/1992 Coll., on the Protection of Nature and the Landscape, as amended regulations, or to repeal the provisions of this Act. This amendment to the Act on Nature and Landscape Protection has introduced a new legal regulation of national parks in the Czech Republic. The petitioner complained of defects in the legislative process prior to the adoption of the amendment to the Act on Nature and Landscape Protection, the uncertainty or internal contradiction of the amended legal regulation and its inadequacy with the right of municipalities and regions to self-government, the right to own property and freedom of movement. The Constitutional Court concluded that the proposal was not justified. The legislative process of adopting the contested amendment to the Nature and Landscape Protection Act has been implemented within constitutional limits, the contested provisions, with clear normative content and interconnectedness, constitute the necessary and proportionate legislation. The Constitutional Court stressed the importance of national parks and explicitly stated that in order to fulfill the role of the environment and society's interest in preserving and developing the inherited natural wealth, a certain level of restriction of fundamental rights and freedoms is necessary.

Key words:

national park – resting territory – environment – Constitutional Court of the Czech Republic – case law – constitutional order – Charter of Fundamental Rights and Freedoms



◀ KOMENTOVANÁ JUDIKATURA SD EU ▶

OMEZENÍ VLASTNICKÉHO PRÁVA Z DŮVODU OCHRANY
ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ: OBECNÝ A VEŘEJNÝ ZÁJEM
V JUDIKATUŘE ESLP A SDEU

Mgr. Vojtěch Vomáčka, Ph.D., LL.M., Mgr. Jana Nováková

Hned několik rozsudků Evropského soudu pro lidská práva (ESLP) vydaných v letošním roce poskytuje příležitost zamyslet se nad řešením střetu mezi soukromými zájmy a zájmem na ochraně životního prostředí. Následující text poskytuje analýzu těchto rozhodnutí doplněnou o hlubší pohled na podobnou judikaturu Soudního dvora Evropské unie (SDEU). Rozhodně nejde o komplexní zpracování problematiky omezení vlastnického práva ve prospěch ochrany životního prostředí. Tuto úlohu ostatně více či méně splnila jiná odborná díla: Z poslední doby např. monografie J. Hanáka¹ a T. Kocourka² nebo články či kapitoly v monografiích H. Müllerové,³ M. Kusáka,⁴ J. Knotka,⁵ J. Hanáka,⁶ T. Kocourka,⁷

¹ Hanák, J. *Vyvláštění z environmentálních důvodů: současný stav a perspektivy*. Brno: Masarykova univerzita, 2015. 246 s.

² Kocourek, T. *Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí*. Praha: Leges, 2012, 280 s.

³ Müllerová, H. Ústavní zásada „vlastnictví zavazuje“ v ochraně životního prostředí. In Jančářová, I., Průchová, I., Hanák, J. et al. *Vlastník a podnikatel při ochraně životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2015, s. 110.

⁴ Kusák, M. Omezení vlastnického práva z důvodů ochrany životního prostředí a přírodních zdrojů. *Časopis české právo životního prostředí*, 2004, č. 15, s. 3-80.

⁵ Knotek, J. Omezení pro vlastníky vyplývající z ochrany zvláště chráněných území. Věcné břemeno či samostatný právní institut? *Časopis české právo životního prostředí*, 2004, č. 15, s. 81-90.

⁶ Hanák, J. Prosazování práva na příznivé životní prostředí prostřednictvím kompenzací za omezení vlastnického práva. In Košičiarová, S. (ed.) *Právo na životné prostredie a nástroje jeho presadzovania*. Trnava: Trnavská univerzita v Trnave, 2016. s. 97-102, Hanák, J. Další omezení vlastnického práva k pozemkům z důvodu ochrany přírody a krajiny: krok správným směrem? In Jančářová, I., Dudová, J. (eds.) *Ochrana přírody při rozvojových činnostech a jiné střety zájmů při využití území*. Brno: Právnická fakulta Masarykovy univerzity, 2017, s. 59-68.

⁷ Kocourek, T. Omezení vlastnického práva z důvodu ochrany životního prostředí. *Právní rozhledy*, 2010, č. 6, s. 195-204.

V. Tomoszkové,⁸ I. Jančářové⁹ nebo M. Damohorského,¹⁰ případně různé vysokoškolské kvalifikační práce.¹¹

Reflexe judikatury ESLP k tématu se však objevuje málokdy – čestnou výjimku tvoří především komentářová literatura k čl. 11 Listiny základních práv a svobod¹² a také analýza S. Košičiarové z roku 2015.¹³ Právě na poslední uvedené publikace tento článek navazuje. Rozhodovací činnost SDEU je pak odbornou literaturou opomíjena, ačkoliv se zejména v období po přijetí Listiny základních práv EU stále častěji objevuje argumentace žalobců a vnitrostátních soudů předkládajících předběžné otázky, která upozorňuje na možné střety dílčích ustanovení unijní úpravy s ochranou vlastnických práv.

V čem je judikatura evropských soudů přínosná? Z širšího pohledu umožňuje přístup k právní ochraně životního prostředí perspektivou ochrany vlastnických práv identifikovat hranice, kam až sahají možnosti právní regulace při řešení závažných environmentálních problémů i běžných střetů v území. Stejně je tomu pochopitelně i naopak, při vytyčování mezí vlastnického práva. Konkrétněji pak v tom, že řeší i situace, které v Česku nenastaly (resp. se nedostaly do fáze soudního přezkumu), anebo podobné situace, s jakými je možné se setkat i u nás, v odlišném právním či skutkovém kontextu. Ukazuje, nakolik je možné zasahovat do práv jednotlivců, a poskytuje užitečná výkladová vodítka k institutům dobré víry nebo obecného a veřejného zájmu. To je pochopitelně žádoucí, protože české

⁸ Tomoszková, V. Úvaha nad vlastnictvím jako nástrojem ochrany životního prostředí. In Dienstbier, F. (ed) *Nástroje ochrany životního prostředí – role práva*. Olomouc: Iuridicum Olomoucense a Univerzita Palackého v Olomouci, 2011.

⁹ Jančářová, I. Environmental Protection Law vs. Economic Activity in the Czech Republic. In Powalowski, A., Vrabko, M., Mrkývka, P. *Selected Issues of Public Economic Law in Theory, Judicature and Practice in the Czech Republic, Poland and Slovakia*. Varšava: C.H.Beck, 2017. s. 207-225.

¹⁰ Damohorský, M. Několik poznámek k právnímu postavení vlastníka a podnikatele ve vztahu k ochraně životního prostředí. In Jančářová, I., Průchová, I., Hanák, J. et al. *Vlastník a podnikatel při ochraně životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2015, s. 21-29.

¹¹ Pleva, V. *Ochrana životního prostředí a vlastnické právo*. Diplomová práce, vedoucí JUDr. Michal Sobotka, Ph.D., Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2013, 87 s., Nocar, M. *Ochrana životního prostředí a vlastnické právo*. Diplomová práce, vedoucí JUDr. Karolína Žáková, Ph.D., Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2012, 61 s. Pospíšil, A. *Omezení vlastnického práva z důvodů ochrany životního prostředí ve srovnávacím pohledu*. Disertační práce, vedoucí prof. JUDr. Milan Damohorský, DrSc., Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2012, 214 s., Kocourek, T. *Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí, návrhy za omezení*. Disertační práce, vedoucí doc. JUDr. Ivana Průchová, CSc., Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2011, 267 s.

¹² Šimáčková, K. Čl. 11 Ochrana vlastnictví. In Wagnerová, E., Šimíček, V., Langášek, T., Pospíšil, I. et al. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 300-329.

¹³ Košičiarová, S. Ústavnoprávne princípy obmedzenia vlastnickeho práva z dôvodu ochrany životného prostredia. In Jančářová, I., Průchová, I., Hanák, J. et al. *Vlastník a podnikatel při ochraně životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2015, s. 75-113.

soudy obecnější kritéria záměrně neposkytují, takže je judikatura k tématu značně kazuistická¹⁴ Ani judikatura evropských soudů zpravidla neposkytuje úvahy mimo rámec řešení konkrétního případu, což znamená, že toliko rozlišuje omezení souladná a nesouladná s lidskoprávní ochranou. V tomto ohledu je recentní judikatura českých soudů rozmanitější především s ohledem na otevírané možnosti poskytování náhrad za omezení vlastnického práva bez výslovné úpravy přímo dle čl. 11 Listiny základních práv a svobod.¹⁵ Nadto se ESLP a SDEU v závěrech nijak zvlášť neliší od judikatury českých soudů, podle které jsou zásahy do vlastnického práva ve prospěch obecného zájmu možné i bez náhrady, pokud nedochází k významnému omezování nebo až vyprázdňování obsahu vlastnického práva.¹⁶

Vzhledem ke znění čl. 11 Listiny základních práv a svobod, která terminologicky rozlišuje mezi obecným a veřejným zájmem, považujeme také za přínosný alespoň krátký vhled do terminologie využívané evropskými soudy – na první pohled totiž nemusí být jasné, zda hraje (ne)rozlišování obecného a veřejného zájmu v odůvodnění soudního rozhodnutí nějakou roli.

Analyzovaná rozhodnutí nejsou pochopitelně jediná s vazbou na ochranu životního prostředí, která evropské soudy v poslední době vydaly. Judikatura SDEU dostane patrně opět větší prostor v příštím čísle časopisu, z letošních rozhodnutí ESLP zasluhují pozornost ještě přinejmenším rozsudky ve věcech *Ghedir proti Francii* a *Cuenca Zarzoso proti Španělsku*.

Rozhodnutí ESLP ve věci *Ghedir proti Francii*¹⁷ je zajímavé z pohledu určení náhrady újmy na zdraví. Navazuje na hlavní řízení v téže věci ukončené rozsudkem v roce 2015,¹⁸ kdy ESLP dospěl k závěru, že nepřiměřeným zákrokem policie při zadržení stěžovatele Francie porušila čl. 3 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Evropská úmluva“ nebo „Úmluva“), který zapovídá mučení. Nyní soud přiznal stěžovateli, který utrpěl vážná zranění s dlouhodobými následky, zadostiučinění ve vysoké výši 6,5 milionu eur.

Především však ESLP rozšířil sbírku svých rozhodnutí z oblasti ochrany před hlukem, když po třinácti letech navázal na známé rozhodnutí ve věci *Moreno*

¹⁴ Viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS, bod 48: „*Jaká míra to bude, je nutno posoudit vždy v konkrétním případě s přihlédnutím k rozhodným okolnostem; není věcí rozšířeného senátu, aby na tomto místě podrobněji formuloval hlediska pro určení takové ještě přípustné míry*“.

¹⁵ Viz zejm. usnesení RS NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS, bod 50, rozsudek NSS ze dne 23. 5. 2013, č. j. 7 Aos 4/2012-31, nebo rozsudek NS ze dne 27. 6. 2018, č. j. 22 Cdo 2291/2016-179.

¹⁶ Viz např. nález Ústavního soudu ze dne 13. 12. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 34/03, č. 49/2007 Sb.

¹⁷ Rozsudek ESLP o spravedlivém zadostiučinění ze dne 15. 2. 2018, *Ghedir proti Francii* (stížnost č. 20579/12).

¹⁸ Rozsudek ESLP ze dne 16. 7. 2015, *Ghedir proti Francii* (stížnost č. 20579/12).

*Gómez proti Španělsku*¹⁹ rozsudkem ve věci *Cuenca Zarzoso proti Španělsku*.²⁰ Ani nemohl nenavázat, protože stěžovatelé z obou případů jsou ve skutečnosti sousedé, kterým vadí nadměrný hluk ve Valencii. Jejich případy běžely před španělskými soudy do jisté míry paralelně, takže nový rozsudek mimo jiné ukazuje, jak se španělský Ústavní soud vypořádal s prvním rozsudkem ESLP. Dovodil, že oba případy jsou odlišné, že se stěžovateli nepodařilo prokázat překračování povolených hlukových limitů a příčinnou souvislost mezi hlukem a jeho zdravotními problémy. Vzal také v potaz, že městská rada přijala několik opatření s cílem snížit hlukovou zátěž. Tři soudci ze dvanáctičlenného pléna ústavního soudu se odchýlili od převládajících závěrů v disentaním stanovisku – a jejich pohled nyní potvrdil ESLP.

Podle ESLP totiž není nutné prokazovat zátěž přímo v bytě dotčené osoby, pokud se byt nachází v oblasti, kde prokazatelně dochází k překračování hlukových limitů. Takový požadavek by byl přehnaně formalistický.²¹ Překračování hlukových limitů přitom potvrzují aktivity i výroční zprávy města, přičemž přijatá opatření se jeví s ohledem na provedená měření jako neúčinná. Za dané situace nelze podle soudu považovat za nepřiměřený postup, nebo dokonce za zneužití práva, pokud stěžovatel po bezvýsledném podání několika stížností nechal do svého bytu nainstalovat okna s lepší izolací proti hluku a také klimatizaci, a nyní se domáhá náhrady za vynaložené prostředky.²² Soud uznal, že došlo k porušení práv stěžovatele zaručených čl. 8 Úmluvy (právo na soukromí a na rodinný život), a přiznal mu náhradu nákladů soudního řízení, náhradu vynaložených nákladů na stavební úpravy bytu (cca 4.000 eur) i nemajetkové újmy (cca 3.000 eur, stejně jako ve věci *Moreno Gómez*). Nejedná se však o jednoznačně veselou pointu. Z odůvodnění vyplývá, že se stěžovatel narodil v roce 1930 a proti snížení hlukové zátěže v okolí svého bydliště brojí přinejmenším od roku 1994, tedy téměř čtvrtstoletí.²³ Zadostiučinění ze strany ESLP je sice pěkným dárkem k blížícím se devadesátinám stěžovatele, o efektivní právní ochraně lze však hovořit jen s hořkou pachutí. V tomto ohledu je zejména zarážející přístup španělských soudů. Že jsou oba citované případy v podstatě totožné, dokázal ESLP shrnout v jediném stručném bodu odůvodnění.²⁴

¹⁹ Rozsudek ESLP ze dne 16. 11. 2004, *Moreno Gómez proti Španělsku* (stížnost č. 4143/02).

²⁰ Rozsudek ESLP ze dne 16. 1. 2018, *Cuenca Zarzoso proti Španělsku* (stížnost č. 23383/12).

²¹ Viz bod 42 a shodně také bod 59 citovaného rozsudku ESLP ve věci *Moreno Gómez*.

²² Bod 49.

²³ Body 5-6.

²⁴ Bod 53: “For all these reasons, the Court concludes that contrary to the Government statements, the present case is very similar to *Moreno Gómez* (cited above). The applicant in the present case lives in the same acoustically saturated zone as Ms *Moreno Gómez* did – just some metres away in fact – and the applicant presented – as Ms *Moreno Gómez* had done too – sufficient proof of the consequences that the noise had caused to his health.”

Bylo by možné, aby ESLP přistupoval ke stěžovateli s ohledem na jeho věk jako k osobě zranitelné? Patrně ano. ESLP totiž dovozuje, že stát musí zajistit ochranu ve smyslu čl. 8 Úmluvy různým skupinám osob, které vyžadují zvláštní péči, zejména dětem. Typicky uvádí, že „*děti a jiné zranitelné osoby mají nárok na účinnou ochranu státu před závažnými zásahy do základních aspektů jejich soukromého života*“.²⁵ Pojetí zranitelných osob je však širší a zahrnuje i jiné skupiny než děti, například osoby postižené nebo týrané, těhotné ženy nebo právě osoby staršího věku, což vyplývá zejména z azylové judikatury ESLP.²⁶ Je přitom zřejmé, že nadměrný hluk může mít na stěžovatele výrazný vliv i z důvodu jeho věku a snížené adaptability na podobné typy zátěže. Lze navíc předvídat, že stěžovatel značnou část dne pobývá v místě svého bydliště – a hluk může ovlivňovat osoby, které jej navštěvují. Nadto je možné uvažovat o zohlednění věku stěžovatele s ohledem na délku řízení před španělskými správními orgány a soudy. Pokud totiž jde o věc objektivně velkého významu pro stěžovatele, pak ESLP při posuzování možného porušení čl. 6 odst. 1 Úmluvy (spravedlivý proces) přihlíží i k věku stěžovatele.²⁷ Porušení tohoto článku však nebylo v komentovaném případě namítáno.

Aktuální judikatura ESLP se zaměřením na ochranu životního prostředí jako veřejného zájmu

Je obecně známo, že Úmluva výslovně nezakládá žádné základní právo na zdravé životní prostředí. Výkon některého z garantovaných základních práv však může být narušen (popř. ohrožen) existencí újmy na životním prostředí, v některých případech postačí „pouhé“ vystavení se environmentálním hrozbám. V konečném důsledku jsou v souvislosti s ochranou životního prostředí posuzována porušení rozličných práv zaručených Úmluvou (právo na život, zákaz nelidského a ponižujícího zacházení, právo na spravedlivý proces nebo právo na svobodné vyjadřování se), s určitou mírou zobecnění je pak možno konstatovat, že převažuje – kromě již zmíněného čl. 8 Úmluvy – čl. 1 Protokolu 1 Úmluvy chránící vlastnické právo.²⁸

²⁵ „*Children and other vulnerable individuals are entitled to State protection, in the form of effective deterrence, from such grave types of interference with essential aspects of their private lives.*“ Viz např. rozsudek senátu ESLP ze dne 22. 10. 1996, *Stubbings a ostatní proti Spojenému království* (stížnosti č. 22083/93, 22095/93), rozsudek ESLP ze dne 2. 12. 2008, *K.U. proti Finsku* (stížnost č. 2872/02), rozsudek ESLP ze dne 17. 12. 2009, *Gardel proti Francii* (stížnost č. 16428/05).

²⁶ Viz např. rozsudek ESLP ze dne 19. 1. 2012, *Popov proti Francii* (stížnost č. 39474/07).

²⁷ Viz rozsudky ESLP ze dne 16. 9. 1998, *Süssmann proti Německu* (stížnost č. 20024/92), ze dne 9. 3. 2004, *Jablonská proti Polsku* (stížnost č. 60225/00), nebo ze dne 15. 10. 2009, *Kommatskyy proti Ukrajině* (stížnost č. 40753/07).

²⁸ „*Každá fyzická nebo právnická osoba má právo pokojně užívat svůj majetek. Nikdo nemůže být zbaven svého majetku s výjimkou veřejného zájmu a za podmínek, které stanoví zákon a obecné zásady mezinárodního práva. Předchozí ustanovení nebrání státům přijímat zákony, které považují za nezbytné, aby upravily užívání majetku v souladu s obecným zájmem a zajistily placení daní a jiných poplatků nebo pokut.*“

V jeho případě se však setkáváme i se zásahy do chráněných práv i v opačném směru, pokud dochází k omezení vlastnických práv za účelem zajištění ochrany životního prostředí.

Čl. 1 Protokolu 1 v sobě koncentruje zejména tři základní pravidla, jež si kladou za cíl vlastnické právo ochránit. Zaprvé se jedná o obecné pravidlo, že každá fyzická i právnická osoba má právo svůj majetek pokojně užívat. Druhé pravidlo se týká nemožnosti zbavení majetku vlastníka, ledaže jsou naplněna předem stanovená kritéria veřejného zájmu a za podmínek, které stanoví zákon nebo obecné zásady mezinárodního práva. Jinými slovy je zde zakotvena možnost vyvlastnění, jak je koncipuje například české právo. V souladu se třetím pravidlem je umožněno smluvním státům upravovat vlastnické poměry ve svém domácím prostředí prostřednictvím zákonů, které považují za nezbytné, aby upravily užívání majetku v souladu s obecným zájmem a zajistily placení daní a jiných poplatků nebo pokut. Ze systematiky ustanovení, stejně jako z jeho textového znění vyplývá, že pravidla jsou vzájemně propojena. Ostatně ESLP sám také ve věci *Hutten-Czapska* proti Polsku²⁹ judikoval, že druhé a třetí pravidlo představují Úmluvou aprobované případy zásahů do pokojného užívání majetku, pravidlo první se jeví jako obecná klauzule, ze které zbylá dvě pravidla vycházejí.

Při přezkumu potenciálního porušení čl. 1 Protokolu 1 postupuje ESLP zpravidla od specifického k obecnému, tj. při posuzování, o jaký typ zásahu do práv garantovaných tímto článkem se jedná, se nejprve zabývá možností (ne)zákonného zbavení majetku, následně poté tím, zda úprava užívání majetku vyhovuje standardům Úmluvy (tj. zda státem upravené vlastnické poměry jsou optikou Úmluvy akceptovatelné) a případně také obecnou kategorií, zda nedošlo k porušení pokojného užívání majetku.³⁰ *Výše uvedené lze poměrně ukázkově vysledovat také v rozhodnutích s environmentální tematikou.*

V roce 2018 bylo ESLP vydáno šest stěžejních rozhodnutí týkajících se práva na ochranu majetku ve spojitosti s ochranou životního prostředí, z toho jedno dokonce z dílny Velkého senátu. Tím byl rozsudek ve věci **G. I. E. M. S. R. L. a ostatní proti Itálii**,³¹ ve kterém se soud zabýval konfiskací pozemků, na kterých došlo k povolené výstavbě, která však byla v rozporu s ochranným režimem pobřežních území. Podle italského zákona o územním plánování, který zakotvuje také institut „protiprávního rozvoje pozemků“, je soud povinen v rámci specifického řízení naříditi zabavení a vy-

²⁹ Rozsudek Velkého senátu ESLP ze dne 19. 6. 2006, *Hutten-Czapska proti Polsku* (stížnost č. 35014/97, bod 157).

³⁰ Viz Kmec, J., Kosař, D., Kratochvíl, J., Bobek, M. *Evropská úmluva o lidských právech: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2012, str. 1246.

³¹ Rozsudek Velkého senátu ESLP ze dne 28. 6. 2018, *G. I. E. M. S. R. L. a ostatní proti Itálii* (stížnosti č. 1828/06, 4163/07 a 19029/11).

vlastnění postižených pozemků (včetně případných budov), a to bez ohledu na skutečnost, zda obžalovaní byli či nebyli s konečnou platností odsouzeni za posuzované jednání. Tak tomu bylo i v posuzovaném případě, kdy došlo k zabavení pozemků bez ohledu na trestní odpovědnost stěžovatelů – právnických osob (a výkonného ředitele jedné z nich). Italská úprava navíc umožňuje vyvlastnit i pozemky, které přešly do vlastnictví třetí osoby, neprokáže-li tato osoba, že jednala v dobré víře.

ESLP dospěl k závěru, že v posuzované věci došlo k porušení práv zaručených čl. 1 Protokolu 1 Úmluvy, neboť automatická konfiskace majetku, jak ji předpokládalo italské právo, v konečném důsledku znemožňovala uplatňování základních atributů soudních řízení, jakými jsou rovnost zbraní a kontradiktornost řízení. Je-li bez dalšího na základě právní normy majetek zabaven, nelze v těchto případech zohlednit konkrétní a specifické okolnosti jednotlivých případů, což neumožňuje posoudit přiměřenost prostředků použitých k dosažení legitimního cíle.³²

Na daném rozhodnutí je zajímavá také argumentace ESLP v souvislosti s čl. 7 Úmluvy, tj. zákazem uložení trestu bez předchozího odsouzení na základě zákona. Již v rozhodnutí *Varvara proti Itálii*³³ bylo soudem konstatováno, že konfiskace majetku za situace, kdy nedošlo k pravomocnému odsouzení obžalovaných, představuje porušení zásady *nulla poena sine lege* a tím i citovaného článku Úmluvy. Otázkou nyní položenou však bylo, zda lze konfiskovat majetek právnickým osobám, které *de facto* samy o sobě nemohly žádné protiprávní jednání způsobit, resp. se jej dopustit, jelikož k tomu bylo zapotřebí jejich výkonných ředitelů, popř. akcionářů těchto společností. ESLP dovodil, že takový postup je v rozporu s čl. 7 Úmluvy, pokud italské orgány uložily sankce společností bez ohledu na již zmiňovanou zásadu, že nikdo nemůže být shledán trestně odpovědným za protiprávní jednání jiného, nadto za situace, kdy tyto společnosti ani nebyly účastníky trestního řízení.

Ve věci *McCARTHY MUSSEL DEVELOPMENT LTD proti Irsku*³⁴ poukázala irská společnost na finanční ztráty, které jí měly vzniknout v důsledku nesprávné implementace unijního environmentálního práva. Konkrétně se jednalo o opatření irské vlády dočasně zastavit lov slávek v jednom přímořském přístavu na základě rozhodnutí Soudního dvora EU, který ve věci *C418/04 (Komise proti Irsku)*³⁵ dospěl k závěru, že Irsko nedostalo svým povinnostem vyplývajícím pro něj z tzv. naturových směrnic. Stěžující si společnost lovila nezralé slávky, které ve svých zařízeních chovala po dobu dalších dvou let, než je připustila k prodeji.

³² Bod 289 a násl.

³³ Rozsudek ESLP ze dne 29. 10. 2013, *Varvara proti Itálii* (stížnost č. 17475/09).

³⁴ Rozsudek ESLP ze dne 7. 6. 2018, *McCARTHY MUSSEL DEVELOPMENT LTD proti Irsku* (stížnost č. 44460/16). Jedná se o rozsudek páté sekce ESLP, v současné době je tento případ opatřen žádostí o předání věci na posouzení Velkému senátu.

³⁵ Rozsudek SDEU ze dne 13. 12. 2007, *Komise proti Irsku* (C418/04, ECLI:EU:C:2007:780).

V důsledku pochybení vlády neměla po dobu dvou let žádné nové slávky k chovu, což přirozeně vyústilo ve ztrátu zisku.

Štrasburský soud však porušení práva na pokojné užívání majetku neshledal, přičemž vycházel zejména ze specifické povahy činnosti společnosti, jež se dobrovolně rozhodla podnikat v oblasti výlovu a chovu živočichů podléhající od začátku poměrně přísným regulačním opatřením. Mohla tedy již od začátku svého působení předpokládat možnost změny těchto environmentálních opatření a neměla ani žádný legitimní důvod domnívat se, že po vydání výše uvedeného rozhodnutí Soudního dvora EU v roce 2007 zůstane regulace její činnosti stejná, když došlo k explicitnímu označení nedostatku v této oblasti.³⁶ Za zmínku stojí také argument soudu, podle kterého si společnost taktéž měla být – alespoň v obecné a přiměřené rovině – vědoma projednávání a následného přijetí uvedených unijních směrnic, stejně jako jejich nedostatečného naplňování, jedná-li se o oblast, která je pro její činnost a podnikání naprosto stěžejní.³⁷ A podle ESLP se jí ani nepodařilo prokázat, že finančním ztrátám nebylo možno se vyhnout, když přístav byl kompletně uzavřen pouze po relativně krátké období jednoho roku.³⁸ To souvisí i se skutečností, že nedošlo k nadměrnému zatížení společnosti, neboť stát v tomto konkrétním případě vynaložil dostatečné úsilí o nalezení spravedlivé rovnováhy mezi obecnými zájmy komunity a ochranou osobních práv jednotlivce.

K uvedenému je možné dodat, že pod ochranu podle čl. 1 Protokolu 1 mohou podle judikatury ESLP za určitých okolností spadat teprve taková očekávání budoucího uspokojení majetkových nároků, která lze považovat za legitimní.³⁹ Budoucí příjmy lze pokládat za „majetek“, který může být chráněn na základě uvedeného ustanovení, pouze pokud byl již získán, je-li předmětem jisté pohledávky, nebo pokud existují zvláštní okolnosti, jež mohou zakládat legitimní očekávání dotčené osoby, že získá určitou majetkovou hodnotu.⁴⁰ Klíčová je existence licencí či klientely, tj. nabytých práv, resp. finanční aktiva jakkoli související s podnikem, která tvoří jeho obchodní hodnotu.⁴¹

³⁶ Rozsudek ESLP ze dne 7. 6. 2018, *McCARTHY MUSSEL DEVELOPMENT LTD proti Irsku* (stížnost č. 44460/16, bod 115 a násl.).

³⁷ Bod 105 a násl.

³⁸ Bod 108.

³⁹ Viz např. rozsudky ESLP ze dne 20. 11. 1995, *Pressos Compania Naviera v. Belgie* (stížnost č. 17849/91, bod 31), nebo ze dne 6. 10. 2005, *Maurice v. Francie* (stížnost č. 11810/03, bod 63).

⁴⁰ Viz zejm. rozsudky ESLP ze dne 11. 1. 2007, *Anheuser-Busch v. Portugalsko*, (stížnost č. 73049/01, body 64 a 65), nebo ze dne 13. 3. 2012, *Malik v. Spojené království* (stížnost č. 23780/08, bod 93).

⁴¹ Viz např. rozsudky ESLP ze dne 7. 7. 1989, *Tre Traktörer v. Švédsko* (stížnost č. 10873/84, bod 53), ze dne 26. 6. 1986, *Van Marle a další v. Nizozemsko* (stížnost č. 8543/79 a další), ze dne 25. 3. 1999, *Iatridis v. Řecko* (stížnost č. 31107/96, body 54 a 55), ze dne 7. 6. 2012, *Centro Europa 7 a Di Stefano v. Itálie* (stížnost č. 38433/09, body 178 a 179), nebo ze dne 13. 3. 2012, *Malik v. Spojené království* (stížnost

Na pobřeží, i když tentokrát v Albánii, zůstaneme i v případě *Sharxhi a ostatní proti Albánii*,⁴² ve kterém došlo k zabavení, následnému vyvlastnění a posléze k demolici bytů a obchodních prostor v albánském pobřežním městě Vlora. Stěžovatelé (celkem 17 fyzických osob) poukazovali nejen na nezákonnost vyvlastnění samotného, ale také souvisejících postupů policie, která jim znemožnila přístup do budov bez prokázání vlastní totožnosti a vlastnictví bytů. Rezidenční oblast byla obehnaná žlutou páskou jako místo trestného činu s tím, že je posuzována zákonnost stavebních povolení. Navzdory předběžnému opatření vydanému albánským soudem došlo k demolici budov.

ESLP přisvědčil stěžovatelům a za nezákonné označil celé řízení, které bylo provedeno navýsost rychle, během jediného měsíce roku 2013, bez možnosti řádné procesní obrany stěžovatelů. Následně se stěžovatelé nedočkali ani žádné kompenzace, která jim sice byla přiznána, ovšem dosud nevyplacena. Soud proto zdůraznil, že kroky albánských úřadů nebyly slučitelné se zásadami právního státu a základními právy a svobodami zaručenými Úmluvou a bez ohledu na probíhající řízení před vnitrostátními soudy, která se týkají vyplacení náhrady za omezení vlastnických práv, přiznal stěžovatelům celou náhradu včetně úroků z prodlení. Albánská vláda namítala, že byla splněna podmínka legitimního cíle vyvlastnění, kterým byla realizace projektu infrastruktury za účelem odstranění problémů s povodněmi a prosakováním vody.⁴³ Jelikož však ESLP posoudil protiprávnost zásahu již v nedostatku zákonnosti řízení o vyvlastnění, ke konkrétnímu posouzení legitimiti cílů nepřikročil.⁴⁴

Další tři rozhodnutí štrasburského soudu byla vydaná v řízeních vedených proti Litvě a všechna se týkala specifické územní ochrany dotčených pozemků. V případě *Tumeliai proti Litvě*⁴⁵ stěžovatelé zakoupili lesní pozemek, na kterém vážla omezení užívání z důvodu nedalekého zdroje povrchové vody. Příslušný stavební úřad jim však vydal stavební povolení k nové stavbě, protože podle jeho názoru bylo možné v ochranných pásmech vodních zdrojů rekonstruovat existující stavby určené k bydlení. V tomto případě se na pozemku nacházely zbytky primitivních staveb, ovšem dříve určených pro hospodářskou činnost (stodola a přístřešek pro krávy). Povolena stavba byla letní chatou s terasou. Na základě

č. 23780/08, bod 93).

⁴² Rozsudek ESLP ze dne 11. 1. 2018 (finální verze ze dne 28. 5. 2018), *Sharxhi a ostatní proti Albánii* (stížnost č. 10613/16).

⁴³ Stěžovatelé však tvrdili, že kultivace životního prostředí je pouhou záminkou pro legitimní vyvlastnění, neboť úmyslem vlády bylo toliko vykoupit pozemky a byty pro následnou stavbu turistického střediska.

⁴⁴ Bod 165 a násl.

⁴⁵ Rozsudek ESLP ze dne 9. 1. 2018 (finální verze ze dne 9. 4. 2018), *Tumeliai proti Litvě* (stížnost č. 25545/14).

anonymních stížností byla téměř dokončená stavba po šesti letech od vydání stavebního povolení označena za nezákonnou, přičemž tento závěr později potvrdily i litevské soudy. Nejvyšší litevský soud dovodil, že podle platné právní úpravy bylo možné na daném pozemku postavit výhradně stavbu sloužící hospodaření v lese. Podle tohoto soudu nespovědčila stěžovatelům dobrá víra, protože jim mělo být jasné, že zamýšlenou stavbu není možné na daném pozemku realizovat.

ESLP posoudil nezbytnost odstranění stavby jako souladnou s vnitrostátním právem a sledující legitimní cíl – ochranu lesů.⁴⁶ Za problematický však označil nepřiměřený zásah do práva stěžovatelů na ochranu majetku. Jestliže totiž bylo stěžovateli uděleno stavební povolení a stavba byla následně (bez problémů) zapsána do katastru jako skoro dokončená, stěžovatelům nebyly dány dostatečné důvody k pochybnosti o správnosti vydaného rozhodnutí.⁴⁷ V souladu s principem dobré správy (*good governance*) by měly mít státní orgány možnost napravit vlastní pochybení včetně těch, která vyplývají z nedbalosti; riziko vyplývající z takových pochybení a případné následky jeho nápravy však musí podle ESLP nést samotný stát. Chyby tak nesmí být napraveny na úkor jednotlivců.⁴⁸ Pokud se tedy vnitrostátní soudy nesnažily minimalizovat břemeno vzniklé v souvislosti s nutným odstraněním stavby například tím, že by náklady na demolici přičly dotčené obci a odboru životního prostředí, došlo k porušení čl. 1 Protokolu 1 Úmluvy.

Na první pohled se mohou jevit uvedené závěry ESLP jako poměrně jednostranné ve prospěch stavebníka, neboť pochybení v daném případě identifikují výhradně na straně správních orgánů. Obecně však judikatura ESLP umožňuje přihlídnout k tomu, zda nebylo nezákonné rozhodnutí vydáno přičiněním stavebníka – a také nyní soud poznamenal, že ze spisu nevyplývá, že by stěžovatelé nějakým způsobem přispěli k nezákonnosti stavebního povolení.⁴⁹ Takové pochybení by však mělo být vědomé a flagrantní, aby vychýlilo následky směrem ke stavebníkovi.⁵⁰

Podobný přístup zastávají i české soudy, podle kterých posouzení, zda svědčí účastníkovi řízení dobrá víra, záleží vždy na konkrétních skutkových a právních okolnostech. Pro vznik a trvání dobré víry je podstatná zejména doba, která uply-

⁴⁶ Bod 75“*The Court also accepts that the interference pursued a legitimate aim that was in the general interest: to protect the environment, namely the forests, the importance of which has been clearly established*”.

⁴⁷ Bod 78 a násl.

⁴⁸ Viz také rozsudky ESLP ze dne 2. 12. 2014, *Romankevič v. Litva* (stížnost č. 25747/07, bod 38 a násl.), ze dne 27. 5. 2014, *Albergas a Arlauskas proti Litvě* (stížnost č. 17978/05, bod 59).

⁴⁹ Bod 78.

⁵⁰ Viz např. rozsudky ESLP ze dne 21. 4. 2016, *Ivanova a Cherkezov proti Bulharsku* (stížnost č. 46577/15, bod 75), ze dne 8. 11. 2005, *Saliba proti Maltě* (stížnost č. 4251/02, bod 46), ze dne 6. 12. 2001, *Gladysheva proti Rusku* (stížnost č. 7097/10, body 79-80), ze dne 24. 11. 2015, *Tunaitis proti Litvě* (stížnost č. 42927/08, bod 39), ze dne 15. 11. 2016, *Misiukonis a další proti Litvě* (stížnost č. 49426/09, body 59-60).

nula od vydání nezákonného rozhodnutí, ale také příčina, míra a povaha zjištěné nezákonnosti.⁵¹ Stavebník se zpravidla nemůže dovolávat dobré víry, pokud provedl stavbu bez stavebního povolení,⁵² v rozporu s projektovou dokumentací a o odlišnostech provedení stavby oproti schválené projektové dokumentaci zcela nepochybně věděl,⁵³ případně o nich nevěděl, ale byly natolik významné, že je musel zaznamenat i laik.⁵⁴ Vedle toho však, jak dovedil NSS obdobně závěrům ESLP v rozsudku ze dne 12. 2. 2015, č. j. 2 As 241/2014-36, „nelze přiznat dobrou víru ani takovému jednání stavebníka, které je bezpochyby v příkrém a naprosto zjevném rozporu se základními zásadami územního plánování, ochrany životního prostředí a veřejného zdraví. A to ani tehdy, pokud stavebník neuvede stavební úřad v omyl a stavební úřad povolení k umístění či ke stavbě v rozporu se zákonem vydá.“

Otázku dobré víry řešil ESLP rovněž v rozsudku *Kristiana Ltd. proti Litvě*.⁵⁵ Potvrdil, že ochrana životního prostředí je legitimním důvodem omezení vlastnického práva a že přiměřené a předvídatelné omezení nemusí být ani nutně spojeno s finanční náhradou. V tomto konkrétním případě koupila v roce 1999 stěžovatelka v dražbě několik bývalých sovětských armádních budov. Zároveň však všechny podobné budovy měly být postupně odstraněny za účelem obnovy přírodního bohatství podle vládního plánu rozvoje národního parku Kurská kosa (*Kuršių Nerijos Nacionalinis Parkas*) z roku 1994.

Stěžovatelka, která ve veřejné dražbě budovy koupila, poté podporovala snahu budovy renovovat a upravit celou oblast pro rekreační turistiku, její záměr však byl ministerstvem životního prostředí odmítnut. Při přípravě změny územního plánu, která měla zaručit obnovu vydražených budov a přístup k nim, se ozvala správa národního parku s nesouhlasným stanoviskem, a požadavek na změnu využití dotčeného území, která by umožnila jeho přeměnu na rekreační oblast, zamítla i krajská správa. Různé další spory ohledně využití předmětných budov i pozemků se odehrávají v podstatě až do současnosti a v mezidobí byla Kurská kosa zapsána na seznam přírodních památek UNESCO. S žalobami, ve kterých stěžovatelka namítala nezákonný postup správních orgánů, u litevských soudů neuspěla. Před ESLP poukazovala především na nezákonné omezení vlastnických práv v důsledku nemožnosti oprav či rekonstrukce budov.

ESLP především zdůraznil, že stěžovatelka se nemůže úspěšně domáhat náhrady za domnělé omezení jejího vlastnického práva, když po celou dobu nebyl

⁵¹ Viz rozsudek NSS ze dne 21. 12. 2012, č. j. 4 As 51/2012-46.

⁵² Viz např. rozsudek NSS ze dne 24. 7. 2013, č. j. 4 As 81/2013-24.

⁵³ Viz rozsudek NSS ze dne 4. 4. 2014, č. j. 4 As 170/2013-38.

⁵⁴ Viz rozsudek NSS ze dne 22. 9. 2011, č. j. 1 As 94/2011-102.

⁵⁵ Rozsudek ESLP ze dne 6. 2. 2018, *Kristiana Ltd. proti Litvě* (stížnost č. 36184/13).

změněn původní charakter pozemků a budov.⁵⁶ Měla totiž předpokládat, že i přes jisté snahy o rekonstrukci budov ze strany místních orgánů jí nebude stavební povolení vydáno a budovy budou určeny k demolici podle původního vládního plánu (totožnému taktéž od počátku řízení). Cíle litevské vlády byly podle soudu legitimní, protože vycházely z veřejného zájmu na ochraně cenné oblasti a také z povinnosti plnit přísné závazky mezinárodní ochrany.⁵⁷ Soud zdůraznil, že zachování kulturního dědictví a případně jeho udržitelné využívání má kromě zachování určité kvality života za cíl také zachování historických, kulturních a uměleckých kořenů regionu a jeho obyvatel.⁵⁸ Jako takové jsou zásadní hodnotou, jejíž ochrana a prosazování nesou veřejné orgány (v totožném duchu postupoval i v případech *Potomska a Potomski proti Polsku*⁵⁹ a *Bogdel proti Litvě*⁶⁰).

Nápravy pochybení správních orgánů se týká také rozsudek ve věci *Beinarovič a ostatní proti Litvě*.⁶¹ Stěžovatelům byly vráceny pozemky, které jim byly znárodněny za sovětského režimu. Protože však spadaly do kategorie lesních pozemků národního významu, k jejich vydání nemělo dojít a stěžovatelům měla namísto toho být poskytnuta finanční kompenzace. Poté, co byly pozemky navraceny, došlo k jejich opětovnému odnětí, proti čemuž se stěžovatelé bránili – a museli znovu absolvovat zdlouhavé restituční řízení, v jehož rámci by jim byla přiznána náhrada za pozemky. Také v tomto případě považoval ESLP za nepřijatelné, aby jakékoli břemeno spojené s napravením pochybení ze strany správních orgánů a soudů nesli stěžovatelé.⁶² Podle soudu nepředstavuje zrušení vlastnických práv samo o sobě automaticky porušení základních práv, jelikož litevským orgánům svědčil legitimní důvod k nápravě svých pochybení podložený zvláštním režimem ochrany významných lesů, neúměrně dlouhý restituční proces zcela jistě do práv stěžovatelů zasáhl. Bylo na národních soudech, aby zohlednily specifický průběh řízení a v co nejkratším možném časovém období ukončily vedená soudní řízení. I v tomto případě je na místě určitý stesk nad pomalou nápravou způsobených křivd. Paní Beinarovičová (roč. 1915) se rozhodnutí ESLP nedočkala, protože zemřela v roce 2015.

⁵⁶ Bod 100 a násl.

⁵⁷ Viz zejm. body 106-111.

⁵⁸ Bod 104.

⁵⁹ Rozsudek ESLP ze dne 29. 3. 2011 (finální verze ze dne 15. 9. 2011), *Potomska a Potomski proti Polsku* (stížnost č. 33949/05, bod 64).

⁶⁰ Rozsudek ESLP ze dne 26. 11. 2013 (finální verze ze dne 26. 2. 2014), *Bogdel proti Litvě* (stížnost č. 41248/06, bod 60).

⁶¹ Rozsudek ESLP ze dne 12. 6. 2018 (finální verze ze dne 12. 9. 2018), *Beinarovič a ostatní proti Litvě* (stížnosti č. 70520/10, 21920/10 a 41876/11).

⁶² Bod 139 a násl.

Veřejný zájem, obecný zájem, zájem společnosti/komunity...?

Z výše uvedeného je patrné, že ESLP jako jeden z legitimních cílů pro omezení vlastnického práva považuje ochranu životního prostředí⁶³ nebo ochranu přírodního dědictví.⁶⁴ Daleko zajímavější otázka však vyvstává v souvislosti s charakteristikou oněch veřejných/obecných zájmů, resp. v případě snahy o jejich vzájemné vymezení a významového odlišení. Lze se setkat s mnoha rozličnými variantami, např. veřejný zájem (ang. „*public interest*“), obecný zájem (ang. „*general interest*“), obecný zájem komunity (ang. „*general interest of the community*“) apod.

Dostupné komentáře v tomto ohledu moc nápomocné nejsou, ten český se omezuje toliko na konstatování, že na základě jazykového výkladu zde bude patrně nějaký obsahový rozdíl co do případného původu a rozsahu legitimních zájmů.⁶⁵ Jiné omezily svůj obsah na jejich obecné vymezení (či spíše jakési formální konstatování beroucí v úvahu jejich existenci), avšak bez jakékoli snahy o jejich obsahovou či významovou komparaci.⁶⁶

Začneme-li veřejným zájmem (*public interest*), lze jisté vodítko nalézt primárně v samotné judikatuře ESLP, zejména pak v rozhodnutí ve věci **James a ostatní proti Spojenému království**,⁶⁷ ve kterém byla posuzována britská legislativa měnící pravidla dlouhodobých nájmu. Podle této reformy byly majitelé-nájemníci dotčených domů povinni převést nemovitosti do vlastnictví nájemců za zákonem stanovenou cenu. Při posouzení, zda nedošlo k neoprávněnému zbavení vlastnických práv stěžovatelů (tj. druhé pravidlo obsažené v druhé větě čl. 1 Protokolu 1 Úmluvy), soud předně konstatoval, že o veřejný zájem se z povahy věci nemůže jednat v případě, pokud zbavení majetku proběhne pouze a bezdůvodně za účelem, že daný majetek bude následně připsán do osobního vlastnictví jiných osob, čili přepsáním majetku se sleduje pouze a toliko udělení soukromé výhody soukromým subjektům.⁶⁸

Jinými slovy, nebude-li k tomu žádného relevantního důvodu, nelze veřejným zájmem zastřít nedobrovolný převod majetku jedné osoby osobě druhé. Hned vzápětí však ESLP dodal, že z anglického či francouzského jazykového znění „ve ve-

⁶³ Viz také rozsudek ESLP ze dne 8. 7. 2008 (finální verze ze dne 26. 1. 2009), *Turgut a ostatní proti Turecku* (stížnost č. 1411/03).

⁶⁴ Viz také rozsudek ESLP ze dne 2. 12. 2010 (finální verze ze dne 11. 4. 2011), *Anonymos Touristikí Etairia Xenodocheia proti Řecku* (stížnost č. 35332/05).

⁶⁵ Kmec, J., Kosař, D., Kratochvíl, J., Bobek, M. *Evropská úmluva o lidských právech: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2012, str. 1247.

⁶⁶ Harris, D., O'Boyle, M., Bates E. et al. *Harris, O'Boyle & Warbrick: law of the European Convention on Human Rights*. Third edition. Oxford: Oxford University Press, 2014, str. 877 a 896. Shodně Rainey, B., Wicks, E., Ovey, C. *The European Convention on Human Rights*. Oxford: Oxford university Press, 2014, str. 493 a násl.

⁶⁷ Rozsudek ESLP ze dne 21. 2. 1986, *James a ostatní proti Spojenému království* (stížnost č. 8793/79).

⁶⁸ Bod 40.

řejném zájmu“ neplyne *a priori* ani závazek, že převáděný majetek by měl být užíván širokou veřejností, nebo aby celá komunita, popř. alespoň její podstatná část, musela z převodu přímo těžit. Ve veřejném zájmu lze tedy především označit takový převod majetku, jenž bude v souladu s politikou založenou na snaze posílit sociální spravedlnost v rámci dané komunity či společnosti. Spojíme-li výše uvedené s obecným pravidlem obsaženým v první větě ustanovení, nelze v podstatě dovodit nic konkrétnějšího, nežli obecný závazek arbitrárně nezbavovat vlastnických práv. ESLP tedy uzavřel a konstatoval, že převody majetku uskutečněné v souladu s legitimní sociální, hospodářskou, popř. jinou politikou může být ve svém výsledku ve veřejném zájmu, a to i přes to, nebude-li mít komunita přímý užitek z tohoto odňatého majetku. Co se týče samotného vymezení rozdílů mezi obecným a veřejným zájmem, soud vyhýbavě a stručně odvětil, že „i přestože by v článku 1 Protokolu 1 mohly existovat rozdíly, nelze v tomto případě rozlišit žádnou fundamentální odlišnost“.⁶⁹

V souvislosti s určením, kdo se jeví jako nejvhodnější kandidát na posouzení, co v konkrétních situacích představuje veřejný zájem, zaujal ESLP stanovisko, že vnitrostátní orgány jsou v zásadě ve výhodnějším postavení nežli mezinárodní soud, neboť mají k dispozici přímé a bezprostřední informace o společnosti jako takové, stejně jako o jejich potřebách.⁷⁰ Z toho lze vyvodit závazek, že v rámci systému ochrany základních práv zavedeného Úmluvou je tedy úkolem vnitrostátních orgánů, aby provedly počáteční posouzení jak existence veřejného zájmu, který bude legitimním důvodem pro odnětí majetku, tak určitých nápravných opatření, která mají být přijata, např. odškodnění či finanční náhrada (viz rozsudek ve věci *Handyside proti Spojenému království*⁷¹).

Z výše uvedeného pak přirozeně vyplývá jistá míra uvážení, která je vnitrostátním orgánům garantována; stejně tak je garantována i samotnému zákonodárci, který by měl před přijetím právních předpisů této provenience zvážit politické, ekonomické a sociální otázky, u nichž se však názory v demokratické společnosti mohou lišit. ESLP proto deklaroval, že bude respektovat úsudek zákonodárce ohledně toho, co je „ve veřejném zájmu“ v tom kterém členském státě, nebude-li následný výsledek zjevně bez rozumového základu.⁷² Jak tedy vidíme, je prostor pro uvážení poměrně široký, ostatně stejně jako samotný koncept veřejného zájmu. To, že ochrana přírody a lesů spadá pod tento široký koncept veřejného zájmu, bylo vysloveno již například v rozhodnutí *Lazaridi proti Řecku*,⁷³ byť soud připomíná, že žádný z článků není výslovně určen k obecné ochraně životního pro-

⁶⁹ Bod 43.

⁷⁰ Opět velmi často užívaná pasáž, jež se objevuje v mnoha rozhodnutích. Zde bod 43 a násl.

⁷¹ Rozsudek ESLP ze dne 7. 12. 1976, *Handyside proti Spojenému království* (stížnost č. 5493/72, bod 48).

⁷² Bod 46.

⁷³ Rozsudek ESLP ze dne 13. 7. 2006 (finální verze 11. 12. 2006), *Lazaridi proti Řecku* (stížnost č. 31282/04).

středí.⁷⁴ Tak tomu platí v případě problematiky udržitelného rozvoje a územního plánování pro potřeby rozvoje města, kdy ve věci *Sporrong and Lönnroth*⁷⁵ byl ponechán široký prostor pro uvážení členskými státy. Zdá se pak, že důsledkem tohoto přístupu je, že se ESLP místo zaujetí obecné koncepce o obsahu a rozsahu pojmu veřejný pořádek omezuje vždy toliko na *ad hoc* posouzení, zda konkrétní cíl přednesený vládou do tohoto neurčitěho pojmu spadá či zda pod něj podřaditelný není.

Přejdeme-li k zájmu obecnému (*general interest*), lze v judikatuře vysledovat dvě velmi často se opakující fráze. U první z nich užívá soud toliko dvouslovného výrazu „obecný zájem“, pokud rekapituluje strukturu a pravidla obsažená v čl. 1 Protokolu 1 Úmluvy. V tomto případě se nejedná o nic jiného než převzetí textového znění článku a jeho systematizaci pro lepší porozumění potřebné pro další posouzení. Obecný zájem se tak vyskytuje při popisu tzv. třetího pravidla a je zpravidla uvozen slovy: „*třetí pravidlo uvedené ve druhém odstavci uznává, že smluvní státy mají mimo jiné právo kontrolovat užívání majetku v souladu s obecným zájmem...*“.⁷⁶ Druhou často užívanou formulací, která zároveň představuje i jakýsi obligatorní požadavek pro ospravedlnění zásahu do vlastnických práv, je, že stát se musí snažit dosáhnout „spravedlivé rovnováhy“ mezi požadavky obecného zájmu komunity a požadavky na ochranu základních práv jednotlivce.⁷⁷ Bohužel však obsahové přiblížení pojmu komunity není z rozhodovací činnosti soudu příliš patrné a platí také, že ESLP se poměrně zdráhá poskytnout širší definici obecného zájmu. Kloní se opět k poměrně dobře fungující taktice, že posuzuje vždy toliko konkrétní okolnosti každého jednotlivého případu.⁷⁸

Lze uzavřít, že ačkoli je poměrně jisté, že štrasburský soud si je vědom odlišnosti těchto dvou pojmů, obsahově se zdráhá v nich činit rozdíly (alespoň tedy v tom smyslu, že nečiní jejich vzájemné porovnání v obecné teoretické rovině, ale posuzuje vždy konkrétní individuální případ). Díky jeho předchozí judikatuře, na kterou navazuje (a příznějme si, že např. v částech rozhodnutí týkajících se vymezení obecných principů, se jedná o doslovné citování předchozích rozhodnutí), tak relativně konstantně a precizně odlišuje veřejný a obecný zájem tím, že veřejný zájem spojuje s druhým pravidlem (možnost vyvlastnění majetku), zatímco obec-

⁷⁴ Srov. rozsudek ESLP ze dne 22. 5. 2003 (finální verze 22. 8. 2003), *Kyrtatos proti Řecku* (stížnost č. 41666/98).

⁷⁵ Rozsudek ESLP ze dne 18. 12. 1984, *Sporrong and Lönnroth* (stížnost č. 7152/75).

⁷⁶ Srov. např. rozsudky ESLP ze dne 5. 1. 2000, *Beyeler proti Itálii* (stížnost č. 33202/96, bod 98), ze dne 25. 3. 1999, *Iatridis proti Řecku* (stížnost č. 31107/96).

⁷⁷ Stejná rozhodnutí, vždy pouze o pár řádků níže.

⁷⁸ Precizní vymezení těchto pojmů se pochopitelně komplikuje i tím, že jejich vnitrostátní definice může být proměnlivá také v čase. Srov. *The European Convention on Human Rights and property rights*. Human rights files, No. 11 rev., str. 35 Dostupné na: [https://www.echr.coe.int/LibraryDocs/DG2/HRFILES/DG2-EN-HRFILES-11\(1998\).pdf](https://www.echr.coe.int/LibraryDocs/DG2/HRFILES/DG2-EN-HRFILES-11(1998).pdf)

ný zájem používá v souvislosti s pravidlem třetím (jedná-li se o posouzení právní úpravy normující užívání majetku).

Nová judikatura SDEU k omezení vlastnického práva z důvodu ochrany životního prostředí

Text čl. 17 odst. 1 Listiny základních práv EU, který zakotvuje ochranu vlastnického práva, v podstatě kopíruje znění čl. 1 Protokolu 1 Úmluvy, a to včetně rozlišování mezi veřejným a obecným zájmem.⁷⁹ Podle čl. 52 odst. 1 Listiny pak platí, že práva uznaná uvedenou Listinou mohou být omezena, pokud je takové omezení stanoveno zákonem, respektuje podstatu uvedených práv a je nezbytné a skutečně odpovídá cílům obecného zájmu, které uznává Unie. SDEU k tomu dodává, že takové omezení může sloužit také potřebě ochrany práv a svobod druhého.⁸⁰ I když čl. 52 odst. 3 Listiny stanoví, že práva obsažená v Listině, která odpovídají právům zaručeným Úmluvou, mají stejný smysl a rozsah, jaký jim přikládá Úmluva, nepředstavuje Úmluva právní nástroj formálně začleněný do unijního právního řádu, dokud k ní Unie nepřistoupí,⁸¹ což se pravděpodobně nestane.⁸²

Ochrana vlastnického práva se však uplatní i bez ohledu na uvedené ustanovení Listiny, což vyplývá již z judikatury SDEU ze 70. let 20. století, podle které tvoří ochrana základních práv obecné principy unijního práva,⁸³ jejichž dodržo-

⁷⁹ „Každý má právo vlastnit zákonně nabytý majetek, užívat jej, nakládat s ním a odkazovat jej. Nikdo nesmí být zbaven svého majetku s výjimkou veřejného zájmu, v případech a za podmínky, které stanoví zákon, a při poskytnutí spravedlivé náhrady v přiměřené lhůtě. Užívání majetku může rovněž být upraveno zákonem v míře nezbytné z hlediska obecného zájmu.“

⁸⁰ Viz např. rozsudek SDEU ze dne 8. 4. 2014, *Digital Rights Ireland a další* (C-293/12 a C-594/12, ECLI:EU:C:2014:238, bod 38).

⁸¹ Viz např. rozsudky SDEU 26. 2. 2013, *Åkerberg Fransson* (C-617/10, ECLI:EU:C:2013:105, bod 44), ze dne 18. 7. 2013, *Schindler Holding a další v. Komise* (C-501/11 P, ECLI:EU:C:2013:522, bod 32), nebo ze dne 10. 7. 2014, *Telefónica a Telefónica de España v. Komise* (C-295/12 P, ECLI:EU:C:2014:2062, bod 41).

⁸² Viz posudek SDEU ze dne 18. 12. 2014, *Přistoupení Evropské unie k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod* (Avis 2/13, ECLI:EU:C:2014:2454).

⁸³ Rozsudek SDEU ze dne 17. 12. 1970, *Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel* (C-11/70, ECLI:EU:C:1970:114): „However, the fundamental right to free expression and free choice in commercial decisions, enounced by the Basic Law of the Federal Republic, constitutes an element of that common fund of fundamental values which form part of Community law“.

vání Soudní dvůr sám zajišťuje,⁸⁴ což platí i pro právo vlastnické.⁸⁵ V rozsudku ve věci **C-479/04 (Laserdisk)**⁸⁶ pak SDEU dovodil, že se tato ochrana vztahuje i na duševní vlastnictví. Z uvedeného vyplývá, že při analýze judikatury SDEU, která řeší střet ochranných opatření s vlastnickými právy, se není možné omezovat toliko na rozhodnutí přímo odkazující na ustanovení Listiny základních práv EU. Na druhou stranu je evidentní, že přestože se takové případy objevovaly i před přijetím Listiny,⁸⁷ jejich počet v posledních letech narůstá.

Co se týče rozsahu ochrany práva vlastnit majetek zaručené unijními právními předpisy, platí, že tato ochrana se netýká pouhých zájmů nebo šancí obchodní povahy, jejichž nejistý charakter je vlastní samotné podstatě hospodářské činnosti.⁸⁸ Hospodářský subjekt nemůže ani uplatňovat nabyté právo, ba ani legitimní očekávání, že bude zachována existující situace, která může být změněna akty přijatými unijním zákonodárcem.⁸⁹ V tomto ohledu se drží SDEU závěrů ESLP.⁹⁰

Judikatura Soudního dvora, která řeší střet vlastnického práva a ochrany životního prostředí na půdorysu čl. 17 Listiny základních práv EU (případně ve spojitosti s čl. 15 a 16, které zaručují svobodu podnikání), není příliš rozsáhlá, což je logické, protože k tomuto střetu dochází zpravidla v důsledku vnitrostátních

⁸⁴ Rozsudek SDEU ze dne 14. 5. 1974, *Nold KG v. Komise* (C-4/73, ECLI:EU:C:1974:51). Bod 13: „As the Court has already stated, fundamental rights form an integral part of the general principles of law, the observance of which it ensures. In safeguarding these rights, the Court is bound to draw inspiration from constitutional traditions common to the Member States, and it cannot therefore uphold measures which are incompatible with fundamental rights recognized and protected by the Constitutions of those States. Similarly, international treaties for the protection of human rights on which the Member States have collaborated or of which they are signatories, can supply guidelines which should be followed within the framework of Community law.”

⁸⁵ Rozsudek SDEU ze dne 13. 12. 1979, *Hauer v. Land Rheinland-Pfalz* (C-44/79, ECLI:EU:C:1979:290). Bod 17: „Právo vlastnit majetek je v právním řádu Společenství zaručeno v souladu s pojetím společným ústavám všech členských států, odrážejícím se rovněž v prvním dodatkovém protokolu k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv.“

⁸⁶ Rozsudek SDEU ze dne 12. 9. 2006, *Laserdisk* (C-479/04, ECLI:EU:C:2006:549).

⁸⁷ Viz např. rozsudky SDEU ze dne 5. 10. 1994, *Německo v. Rada*, (C-280/93, ECLI:EU:C:1994:367, bod 78), ze dne 10. 7. 2003, *Booker Aquaculture a Hydro Seafood* (C-20/00 a C-64/00, ECLI:EU:C:2003:397, bod 68), nebo ze dne 12. 7. 2005, *Alliance for Natural Health a další* (C-154/04 a C-155/04, ECLI:EU:C:2005:449, bod 126).

⁸⁸ Viz např. rozsudky SDEU ze dne 9. 9. 2008, *FIAMM a další v. Rada a Komise* (C-120/06 P a C-121/06 P, ECLI:EU:C:2008:476, bod 185), a ze dne 22. 1. 2013, *Sky Österreich* (C-283/11, ECLI:EU:C:2013:28, bod 34).

⁸⁹ Viz např. rozsudky SDEU ze dne 28. 10. 1982, *Faust v. Komise* (52/81, ECLI:EU:C:1982:369, bod 27), ze dne 14. 12. 2004, *Swedish Match* (C-210/03, ECLI:EU:C:2004:802, bod 73), nebo ze dne 12. 7. 2005, *Alliance for Natural Health a další* (C-154/04 a C-155/04, ECLI:EU:C:2005:449, bod 128).

⁹⁰ Viz např. rozsudky ESLP ze dne 13. 6. 1979, *Marckx v. Belgie* (stížnost č. 6833/74, bod 50), ze dne 11. 1. 2007, *Anheuser-Busch v. Portugalsko* (stížnost č. 73049/01, bod 64), nebo ze dne 13. 3. 2012, *Malik v. Spojené království* (stížnost č. 23780/08, bod 93).

opatření. SDEU mnohem častěji posuzuje regulaci v jiných oblastech, zejména omezení vlastnických práv spojená se zmrazením finančních prostředků a hospodářských zdrojů v souvislosti s bojem proti trestné činnosti v rámci společné zahraniční a bezpečnostní politiky. Případně se zaměřuje na odpovědnost poskytovatelů internetového připojení.

Obecně SDEU dovozuje, že uvedená práva nejsou právy absolutními, ale je na ně potřeba nahlížet v souvislosti s jejich funkcí ve společnosti. Výkon těchto práv může být proto omezen za podmínky, že tato omezení skutečně odpovídají cílům obecného zájmu sledovaným Evropskou unií a nejsou s ohledem na sledovaný cíl nepřiměřeným a neúnosným zásahem do samotné podstaty takto zaručených práv. V kontextu ochrany základních svobod zakotvené v primárním právu je podstatné zmínit, že podle SDEU platí, že právní úprava, která je omezující z hlediska článku 56 SFEU (volný pohyb služeb), je také způsobilá omezit práva chráněná čl. 15 až 17 Listiny. K tomuto závěru dospěl SDEU v rozsudku ve věci **C-390/12 (Pfleger a další)**⁹¹ ve vztahu k omezení hazardních her, které však nesleduje skutečně cíl ochrany hráčů nebo boje proti kriminalitě a neodpovídá skutečně snaze o omezení herních příležitostí nebo o potírání kriminality spojené s těmito hrami soudržným a systematickým způsobem. V důsledku pak není možné za porušování takové vnitrostátní úpravy (tedy v tomto případě za provozování zakázaných herních automatů) ani ukládat tresty.⁹² Podobně je tomu u cílů unijních politik (např. ochrana spotřebitelů⁹³), které mohou kolidovat s ochranou vlastnického práva. SDEU v takovém případě poukazuje na nutnost vyvažování požadavků spojených s ochranou různých práv a nastolením spravedlivé rovnováhy mezi těmito právy.⁹⁴

Rovněž několik rozhodnutí z oblasti ochrany životního prostředí nebo z oblastí blízkce souvisejících stojí za zmínku, zvláště když je možné závěry Soudního dvora do určité míry zobecnit. Předně platí, že ochrana životního prostředí patří mezi cíle obecného zájmu, které Evropská unie sleduje, a může tedy odůvodnit omezení výkonu vlastnického práva.⁹⁵

⁹¹ Rozsudek SDEU ze dne 30. 4. 2014, *Pfleger a další* (C-390/12, ECLI:EU:C:2014:281).

⁹² Viz také rozsudky SDEU ze dne 6. 3. 2007, *Placanica a další* (C-338/04, C-359/04 a C-360/04, ECLI:EU:C:2007:133, body 63 a 69), a ze dne 15. 9. 2011, *Dickinger a Ömer* (C-347/09, ECLI:EU:C:2011:582, bod 43).

⁹³ Rozsudek SDEU ze dne 31. 1. 2013, *McDonagh* (C-12/11, ECLI:EU:C:2013:43, bod 63: „V projednaném případě odkazuje předkládající soud na články 16 a 17 Listiny. Je však třeba zohlednit i její článek 38, který má podobně jako článek 169 SFEU zajišťovat v politikách Unie vysokou úroveň ochrany spotřebitelů“).

⁹⁴ Viz např. rozsudky SDEU ze dne 29. 1. 2008, *Promusicae* (C-275/06, ECLI:EU:C:2008:54, body 65 a 66), a ze dne 6. 9. 2012, *Deutsches Weintor* (C-544/10, ECLI:EU:C:2012:526, bod 47).

⁹⁵ Viz např. rozsudky SDEU ze dne 7. 2. 1985, *Procureur de la République v. ADBHU* (C-240/83, ECLI:EU:C:1985:59, bod 13), ze dne 20. 9. 1988, *Komise v. Dánsko* (C-302/86, ECLI:EU:C:1988:421, bod 8), ze dne 2. 4. 1998, *Outokumpu* (C-213/96, ECLI:EU:C:1998:155, bod 32), ze dne 9. 3. 2010, *ERG a další* (C-379/08 a C-380/08, ECLI:EU:C:2010:127, bod 81).

V rozsudcích ve věci **T-333/10 (ATC a další v. Komise)**⁹⁶ a ve věci **T-817/14 (Zoofachhandel Züpke a další v. Komise)**⁹⁷ se Tribunál zabýval možností vzniku nároku na náhradu škody v důsledku přijetí zákazu dovozu odchycených volně žijících ptáků do Evropské unie. Žalobci namítali, že se dostali až na hranici chudoby z důvodu snížení jejich obratu a ztráty investic vynaložených do provozování karanténních stanic. Přijatá unijní úprava (nařízení č. 318/2007 a nařízení č. 19/2013) byla podle jejich názoru nepřiměřená zejména z důvodu příliš širokého zeměpisného rozsahu.

SDEU uvedl, že Komisi svědčí široká posuzovací pravomoc pro přijetí veterinárních předpisů pro uvádění zvířat na trh, a dospěl k závěru, že „uvedená opatření sledují legitimní cíl obecného zájmu, tedy ochranu lidského zdraví a zdraví zvířat před rizikem šíření viru influenzy ptáků, a že nejsou v tomto ohledu zjevně nepřiměřená. Nelze je tedy považovat za nepřiměřený a neúnosný zásah, jímž by byla dotčena samotná podstata práva na vlastnictví a svobodného výkonu hospodářské činnosti žalobců. V této souvislosti je třeba uvést, že vzhledem k tomu, že uvedené nařízení i nadále povoluje dovozy ptáků chovaných v zajetí, zůstává hospodářská činnost v oblasti dovozů těchto ptáků nadále možná.“⁹⁸ Při prokazování, zda došlo k dotčení samotné podstaty chráněných práv (tedy k tomu, co české soudy označují za „rdousící efekt“), leží důkazní břemeno na žalobcích. Ti musí tvrdit i prokázat, že k zásahu do samotné podstaty jejich základních práv došlo. Z rozsudku ve věci *Zoofachhandel Züpke* je možné dovodit, že k takovému dotčení nedochází, pokud žalobci mohou nadále s ptáky obchodovat a také tak činí, navíc za situace, kdy se rozsah obchodu v daném segmentu zvětšuje. Nepostačuje tedy případné snížení obratu nebo případný ušlý zisk spojený s rozdílnými celkovými náklady na ptáky chované v zajetí a na ptáky odchycené ve volné přírodě.⁹⁹

Podobné závěry vyplývají také ze série rozsudků, které se týkají rozsáhlého zákazu uvádění produktů z tuleňů na vnitřní trh Evropské unie, zejména z rozsudku ve věci **C-398/13 P (Inuit Tapiriit Kanatami a další v. Komise)**.¹⁰⁰ Stěžovatelé, kteří představovali původní obyvatelstvo, vyjádřili jasné obavy, že v důsledku přijatých opatření přijdou o svůj tradiční způsob lovu. Nicméně perspektivou ochrany vlastnického práva jejich žádost vycházela pouze ze subjektivního přání, aby mohli i v budoucnu ve stejném rozsahu jako doposud obchodovat s produkty z tuleňů na evropském vnitřním trhu. Za tím účelem však nedisponovali povolením

⁹⁶ Rozsudek Tribunálu ze dne 16. 9. 2013, *ATC a další v. Komise* (T-333/10, ECLI:EU:T:2013:451).

⁹⁷ Rozsudek Tribunálu ze dne 17. 3. 2016, *Zoofachhandel Züpke a další v. Komise* (T-817/14, ECLI:EU:T:2016:157).

⁹⁸ Citovaný rozsudek ve věci *ATC a další*, bod 190.

⁹⁹ Citovaný rozsudek ve věci *Zoofachhandel Züpke a další*, body 130-134.

¹⁰⁰ Rozsudek SDEU ze dne 3. 9. 2015, *Inuit Tapiriit Kanatami a další v. Komise* (C-398/13 P, ECLI:EU:C:2015:535).

ani souhlasem ani určitým právním postavením, o něž by mohli opírat očekávání takových budoucích obchodů. SDEU k tomu konstatoval, že „ochrana práva na vlastnictví zaručená článkem 17 Listiny se netýká pouhých zájmů nebo šancí obchodního charakteru, jejichž nejistý charakter je vlastní samotné podstatě ekonomické činnosti, ale práv majetkové hodnoty, z nichž s ohledem na právní řád plyne právní postavení umožňující vlastníkově těchto práv jejich nezávislý výkon na jeho účet.“¹⁰¹ Ochrana poskytovaná unijním právem tak nabývá podoby, kterou generální advokátka Kokott ve stejné věci označila za minimální standard ochrany vlastnictví.¹⁰²

V uvedené věci SDEU každopádně neposuzoval existenci obecného zájmu nad rámec toho, k čemu sporná úprava sloužila – překlenutí rozdílné regulace napříč členskými státy. Důvody ochrany životních podmínek zvířat (tuleňů) nebyly základem pro přijetí unijní úpravy, neboť by přinejmenším nebyla splněna podmínka proporcionality (tuleň by bylo možné chránit i bez celkového zákazu dovozu výrobků z tuleňů). Podobně tomu bylo i ve spojených věcech **C-154/04** a **C-155/04** (*Alliance for Natural Health a další*),¹⁰³ které se týkají zákazu uvádění na trh některých potravinových doplňků. I tentokrát bylo deklarováním účelem harmonizačních opatření sjednocení rozdílných vnitrostátních úprav. SDEU však podřadil cíl úpravy pod některý z obecných zájmů sledovaných unií. Žalobkyně především namítaly, že unijní úprava způsobuje neodůvodněný a nepřiměřený zásah do možnosti výrobců doplňků stravy provozovat svou činnost, kterou doposud vykonávali zcela legálně. SDEU jim nepřisvědčil s tím, že žádný hospodářský subjekt si „nemůže nárokovat vlastnické právo na podíl na trhu, byť by i tento podíl ovládal v okamžiku, který předcházel zavedení opatření, kterým byl uvedený trh dotčen, neboť tento podíl na trhu představuje pouze přechodnou ekonomickou pozici vystavenou rizikům změny okolností“.¹⁰⁴ Podle SDEU pak nic nenasvědčuje, že zákaz, který je určen k ochraně lidského zdraví, jež je cílem obecného zájmu, je nepřiměřeného charakteru ve vztahu k tomuto cíli.¹⁰⁵

A k podobnému závěru dospěl SDEU i v rozsudku ve věci **C-611/12 P** (*Giordano v. Komise*),¹⁰⁶ která se týkala rybářských kvót přijatých jako opatření k ukončení rybářské sezóny. SDEU dospěl s odkazem na starší judikaturu k závěru, že „nařízení č. 530/2008 nepochybně splňuje cíl obecného zájmu sledovaný Unií, tj. zabránit v souladu s čl. 7 odst. 1 nařízením č. 2371/2002 vážnému ohrožení zachování

¹⁰¹ Bod 60.

¹⁰² Stanovisko generální advokátky J. Kokott ze dne 19. 3. 2015, *Inuit Tapiriit Kanatami a další v. Komise* (C-398/13 P, ECLI:EU:C:2015:190, bod 78).

¹⁰³ Rozsudek SDEU ze dne 12. 7. 2005, *Alliance for Natural Health a další* (C-154/04 a C-155/04, ECLI:EU:C:2005:449).

¹⁰⁴ Bod 128.

¹⁰⁵ Bod 129.

¹⁰⁶ Rozsudek SDEU ze dne 14. 10. 2014, *Giordano v. Komise* (C-611/12 P, ECLI:EU:C:2014:2282).

a obnovy populace tuňáka obecného ve východním Atlantiku a Středozemním moři. Jak dále vyplývá z bodů 77 až 85 rozsudku *AJD Tuna* (EU:C:2011:153), je třeba konstatovat, že opatření, jimž se v uvedeném nařízení č. 530/2008 zakazuje rybolov, nejsou zjevně nepřiměřená ve vztahu k tomu, co je nezbytné k naplnění tohoto cíle obecného zájmu, a jsou tedy v souladu se zásadou proporcionality.¹⁰⁷ Právní jistoty či ochrany legitimního očekávání se rybáři nemohou dovolávat, protože unijní úprava přijetí opatření před řádným termínem ukončení rybolovné sezóny umožňuje, takže je možné jejich přijetí předvídat.

Omezení v důsledku přijaté úpravy proto může být značné a ze strany omezených subjektů dokonce vnímané jako s ohledem na okolnosti nespravedlivé. Dobrou ilustraci poskytuje rozsudek ve věci *C-12/11 (McDonagh)*,¹⁰⁸ ve kterém SDEU dovodil, že povinnost letecké společnosti poskytnout pomoc cestujícím v případě zrušení letu z důvodu mimořádných okolností přetrvává i v případě významné události, která vede k uzavření vzdušeného prostoru (konkrétně šlo o erupci islandské sopky Eyjafjallajökull): „Okolnost, že taková povinnost poskytnout péči, jako je povinnost definovaná v článku 9 nařízení č. 261/2004, má podle společnosti Ryanair určité finanční důsledky pro letecké dopravce, není takové povahy, aby vyvrátila uvedené konstatování, jelikož tyto důsledky nelze považovat za nepřiměřené ve vztahu k cíli zvýšené ochrany cestujících. Význam přiznávaný cíli ochrany spotřebitelů, včetně cestujících v letecké dopravě, totiž může odůvodnit i značně negativní hospodářské důsledky vzniklé některým hospodářským subjektům“.¹⁰⁹ Podstatné rovněž je, že letečtí dopravci mohou předvídat náklady související se splněním své případné povinnosti poskytnutí péče a mohou promítnout tyto náklady do cen letenek.¹¹⁰

V podobné pozici jako letečtí dopravci se ocitli majitelé ryb, jejichž nároky posuzoval SDEU ještě před přijetím Listiny v rozsudku ve spojených věcech *C-20/00 a C-64/00 (Booker Aquaculture a Hydro Seafood)*.¹¹¹ Ti utrpěli újmu v důsledku likvidace ryb napadených virovou nákazou podle tehdejší směrnice o opatřeních ke zdolávání některých nákaz ryb.¹¹² Odškodnění majitelů v takovém případě nebylo možné, což SDEU zohlednil, když vyšel z obecného algoritmu pře-

¹⁰⁷ Bod 50.

¹⁰⁸ Rozsudek SDEU ze dne 31. 1. 2013, *McDonagh* (C-12/11, ECLI:EU:C:2013:43).

¹⁰⁹ Body 47-48.

¹¹⁰ Bod 49. V tomto ohledu je zajímavé, že společnost Ryanair sama ode dne 4. 4. 2011 zavedla poplatek „EU 261“ za každého cestujícího a za každý let za účelem krytí nákladů, které vynaložila a které jsou spojeny zejména s její povinností poskytnutí péče cestujícím, jejichž let byl zrušen z důvodu zásahu „vyšší moci“.

¹¹¹ Rozsudek SDEU ze dne 10. 7. 2003, *Booker Aquaculture a Hydro Seafood* (C-20/00 a C-64/00, ECLI:EU:C:2003:397).

¹¹² Směrnice Rady 93/53/EHS ze dne 24. června 1993, kterou se zavádějí minimální opatření Společenství ke zdolávání některých nákaz ryb (Úř. věst. L 175, s. 23; zvl. vyd. 3/14, s. 314).

zkumu sporné úpravy, která se dostává do střetu s vlastnickými právy: „Zprv je třeba zjistit cíle sledované směrnice 93/53 a zadruhé posoudit, zda s ohledem na tyto cíle opatření k likvidaci a usmrcení stanovená uvedenou směrnicí představují, při neexistenci odškodnění ve prospěch postižených majitelů, nepřiměřený a neúnosný zásah, jímž je ohrožena samotná podstata tohoto práva.“¹¹³ Z rozsudku zejména vyplývá, že cíle směrnice by měly být hodnoceny v kontextu širšího legislativního rámce (*in concreto* směrnice 91/67).

Spornou unijní úpravu nakonec SDEU podpořil, protože přijímaná opatření měla nouzovou povahu, což znamená, že byla určena k zaručení provádění účinných opatření okamžitě, jakmile je výskyt choroby potvrzen, jakož i vyloučení jakéhokoliv rizika šíření nebo přežití patogenního původce. A jejich účinkem nebylo to, že by majitelé hospodářství v akvakultuře byli zbaveni možnosti jejich provozování, ale naopak to, že měli možnost pokračovat ve výkonu své činnosti. Ta přitom obnáší určitá obchodní rizika. Navíc ryby vykazující klinické příznaky choroby nemají, z důvodu jejich stavu, žádnou tržní hodnotu.¹¹⁴ Pochopitelně je možné, aby určitou kompenzaci poskytovaly samotné členské státy, přičemž – jak poznamenal generální advokát Mischo – majitelé ryb se mohou teoreticky dovolávat zásady stejného zacházení, pokud by prokázali, že jsou v totožné situaci jako např. farmáři při vypuknutí nemoci šílených krav.¹¹⁵ Jak je patrné, svoji roli hraje povaha podnikatelské činnosti, která musí s ohledem na okolnosti předvídat možnost ztrát v důsledku omezení. To ostatně vyplývá i z judikatury českých soudů. NSS například v rozsudku ze dne 9. 7. 2009, č. j. 5 As 82/2008 – 107, k omezením v důsledku vydání manipulačního řádu vodního díla uvedl: „Stěžovatel má sice subjektivní právo na provozování podnikatelské činnosti, již ze samotné povahy této činnosti však nelze garantovat vždy její maximální hodnoty, ale nutno počítat i s jejím omezením.“

V rozsudku ve věci **C-442/15 (Bayer CropScience a Stichting De Bijenstichting)**¹¹⁶ pak SDEU dovedl, že poskytování informací o emisích do životního prostředí není v rozporu s články 16 a 17 Listiny základních práv EU), které se týkají svobody

¹¹³ Bod 70.

¹¹⁴ Body 79-80, 83, 85.

¹¹⁵ Stanovisko generálního advokáta J. Mischoa ze dne 20. 9. 2001, *Booker Aquaculture a Hydro Seafood* (C-20/00 a C-64/00, ECLI:EU:C:2001:469, bod 159: “Thus, supposing that Scottish law recognises a principle of equality of treatment comparable to that in Community law, it would be for the fish farmers to show that they are in a situation substantially identical to that of cattle farmers who have received compensation on the grounds that their animals were infected by bovine spongiform encephalopathy (BSE), or foot and mouth disease.”).

¹¹⁶ Rozsudek SDEU ze dne 23. 11. 2016, *Bayer CropScience a Stichting De Bijenstichting* (C-442/14, ECLI:EU:C:2016:890).

podnikání a práva na vlastnictví.¹¹⁷ K podobnému závěru dospěl SDEU v rozsudku ve věci **C-1/11 (*Interseroh Scrap and Metals Trading*)**¹¹⁸ ohledně povinnosti prozradit příjemci totožnost původce odpadů.

Z uvedeného vyplývá, že pokud opatření přijaté na unijní úrovni nebo povinnost uložená unijním právem neporušují zásadu proporcionality, zpravidla ani nejsou v rozporu s ochranou vlastnického práva upravenou v čl. 17 Listiny základních práv EU. Je přitom velmi malá pravděpodobnost, že SDEU shledá nepřiměřeným opatření, které vychází z regulace určené k ochraně životního prostředí a lidského zdraví. To je patrné např. z rozsudku ve věci **C-416/10 (*Križan*)**,¹¹⁹ ve kterém SDEU lakonicky konstatoval, že „(p)okud jde o přiměřenost zásahu do dotčeného vlastnického práva, jestliže lze takový zásah prokázat, stačí konstatovat, že směrnice 96/61 zavádí rovnováhu mezi požadavky tohoto práva a požadavky souvisejícími s ochranou životního prostředí.“¹²⁰ Z rozsudku plyne, že dojde-li ke zrušení integrovaného povolení, které bylo vydáno v řízení bez respektování požadavků na účast veřejnosti, není možné o zásahu do vlastnických práv provozovatele vůbec hovořit. Jinými slovy, vyvažování ochrany životního prostředí a vlastnických práv je vyřešeno již samotnou unijní směrnici. Takový závěr se blíží argumentaci kruhem, resp. je značně zjednodušující, zvláště ve srovnání s trefnou analýzou generální advokátky Kokott,¹²¹ která rozlišuje právo zřídit a provozovat skládku odpadů, které však „může získat povahu vlastnického práva teprve ve chvíli, kdy již povolení nelze napadnout ve své podstatě. Do tohoto okamžiku se totiž jedná pouze o výhledovou možnost v budoucnu zřídit a provozovat skládku“¹²² a právo na využití území k provozování skládky, ke kterému dodává, že je slučitelné se základním právem vlastnit majetek „zakázat využívání půdy, které nadměrně zatěžuje životní prostředí. Také je třeba připustit možnost podrobit důkladnému posouzení záměry, které mohou mít vážný dopad na životní prostředí, ještě předtím, než mohou být realizovány. Nezdá se mi, že by podmínky stanovené směrnicí EIA, směrnicí o IPPC nebo Aarhuskou úmluvou byly v tomto ohledu nepřiměřené.“¹²³

¹¹⁷ Blíže viz VOMÁČKA, V. Účast veřejnosti a přístup k soudní ochraně podle naturových směrnic, výklad pojmů „emise týkající se životního prostředí“, „výstavba“, „rychlostní silnice“, „zvláštní vnitrostátní právní předpis“. České právo životního prostředí, 2016, č. 42, s. 78-80.

¹¹⁸ Rozsudek SDEU ze dne 29. 3. 2012, *Interseroh Scrap and Metals Trading* (C-1/11, ECLI:EU:C:2012:194).

¹¹⁹ Rozsudek SDEU ze dne 15. 1. 2013, *Križan* (C-416/10, ECLI:EU:C:2013:8).

¹²⁰ Bod 115.

¹²¹ Stanovisko generální advokátky J. Kokott ze dne 19. 4. 2012, *Križan* (C-416/10, ECLI:EU:C:2012:218).

¹²² Bod 181.

¹²³ Bod 186.

Veřejný zájem, obecný zájem, zájem členských států/Evropské unie...?

Unijní právo s konceptem veřejného zájmu často pracuje, ovšem definici veřejného zájmu nepodává. V unijním právu slouží veřejný zájem především jako obecná podmínka odchýlného režimu v regulaci společného trhu a také v ochraně základních práv.¹²⁴ Stejnou roli zastává veřejný zájem také v dílčích oblastech unijní regulace, především v oblasti hospodářské soutěže,¹²⁵ jak dokládá také úprava v oblasti služeb provozovaných ve veřejném zájmu.¹²⁶ Na veřejný zájem odkazují i další předpisy sekundárního unijního práva, z nichž podstatné jsou zejména ty, které řeší přístup veřejnosti k informacím, a také směrnice o stanovištích, která existenci převažujícího veřejného zájmu podmiňuje odchýlný postup ochrany stanovišť.

Soudní dvůr se dosud podstatou konceptu veřejného zájmu nezabýval, ovšem z některých jeho rozhodnutí je patrné, jakým způsobem veřejný zájem vnímá. V tomto ohledu může být lehce matoucí, že většina překladů unijních předpisů i judikatury SDEU do českého jazyka používá termínu *obecný zájem*, nicméně ve stejném významu jako je tomu u českého veřejného zájmu (jde zpravidla o překlad ang. *public interest*). Především ve starší judikatuře SDEU je možné se setkat i s obecným zájmem ve smyslu ang. *general interest*, nicméně SDEU dovedl v rozsudku ve věci **C-38/97 (Librandi)**,¹²⁷ která se týkala schvalování tarifů pro silniční nákladní dopravu, že význam obou konceptů je stejný.¹²⁸ Veřejný zájem se zde objevil v běžném významu – jako aspekt, ke kterému by mělo být přihlíženo v souvislosti s personálním složením komise, která dopravní tarify schvaluje.

Zmíněné závěry SDEU lze jistě zobecnit a využít i v jiném kontextu, ovšem není možné je absolutizovat. V některých případech je totiž rozlišování mezi obecným zájmem a veřejným zájmem na místě. Například užití obou termínů (obecný zájem i veřejný zájem) ve směrnici o stanovištích není projevem libovůle unijního zákonodárce, který by *promiscue* využíval označení tak, aby bylo možné je zaměnit. Směrnice na obecný zájem (zde ang. *general interest*, fr. *d'intérêt général*) odkazuje již ve svém úvodu, když uvádí, že „zachovávání, ochrana a zlepšování kvali-

¹²⁴ Viz čl. 17 a čl. 52 Listiny základních práv EU.

¹²⁵ Viz čl. 106 SFEU.

¹²⁶ K vymezení povahy těchto služeb viz zejm. rozsudky SDEU ze dne 14. 7. 1981, *Züchner* (C-172/80, ECLI:EU:C:1981:178), ze dne 2. 3. 1983, *GVL v. Komise* (C-7/82, ECLI:EU:C:1983:52), nebo rozsudky Tribunálu ze dne 12. 2. 2008, *BUPA a další v. Komise* (T-289/03, ECLI:EU:T:2008:29), ze dne 12. 9. 2013, *Německo v. Komise* (T-347/09, ECLI:EU:T:2013:418)

¹²⁷ Rozsudek SDEU (druhého senátu) ze dne 1. 10. 1998, *Librandi* (C-38/97, ECLI:EU:C:1998:454, body 38-42).

¹²⁸ Bod 42: „The answer to be given to the third question must therefore be that the concept of general interest to which the Court referred in its judgments in the *Reiff and Delta Schiffahrts-und Speditionsgesellschaft* cases corresponds to the concept of public interest mentioned in its judgment in *Centro Servizi Spediporto*.”

ty životního prostředí, včetně ochrany přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin je základním cílem v obecném zájmu Společenství, jak uvádí článek 130r Smlouvy.¹²⁹ Ochranná regulace podle směrnice pak rozlišuje stanoviště a druhy podle toho, jaký mají význam pro celou Unii (Společenství), což reflektuje i jejich označení jako *stanoviště v zájmu Společenství* a *druhy v zájmu Společenství*.¹³⁰ Ustanovení směrnice, která umožňují odchýlný postup, však hovoří o důvodech převažujícího veřejného zájmu (ang. *public interest*, fr. *d'intérêt public*).¹³¹ Oproti tomu směrnice o ochraně volně žijících ptáků (z roku 1979 i současná z roku 2009) na veřejný zájem nijak výslovně neodkazuje a v čl. 9 pouze vyjmenovává dílčí zájmy, které odůvodňují odchýlný režim. SDEU tyto zájmy označuje za zájmy obecné (ang. *general interest*),¹³² přestože není pochyb, že jsou ve směrnici použity ve stejném významu jako v případě čl. 6 odst. 4 směrnice o stanovištích v čl. 6 odst. 4 (ang. *public interest*). Je zřejmé, že obecný zájem ve směrnici o stanovištích představuje cíle unijní ekopolitiky (zejm. zachování, ochranu a zlepšování kvality životního prostředí), zatímco veřejný zájem je takovým zájmem, který může mít i podobu sociálních a ekonomických zájmů. Existenci takového veřejného zájmu, který může převážit nad ochranou stanovišť, posuzují členské státy.

Zmíněná snaha o odlišení veřejného zájmu od zásad (hodnot), ze kterých unijní úprava vychází, se objevuje i v judikatuře SDEU. Typickým příkladem je oblast přístupu k informacím a otázka možnosti zpřístupnění informací unijními institucemi navzdory tomu, že by zpřístupnění mohlo vést k porušení ochrany obchodních zájmů určité fyzické nebo právnické osoby nebo ochrany cílů inspekce, vyšetřování a auditu unijních orgánů ve smyslu čl. 4 odst. 2 nařízení č. 1049/2001.¹³³ V této souvislosti je podle SDEU třeba poměřit na jedné straně specifický zájem, který musí být chráněn nezpřístupněním daného dokumentu, a na druhé straně obecný zájem na zpřístupnění dokumentu s ohledem na výhody, jež vyplývají z větší průhlednosti, tj. bližší účasti občanů na rozhodovacím procesu, a z větší legitimacy, účinnosti a odpovědnosti správních orgánů ve vztahu k občanům v demokratic-

¹²⁹ První bod odůvodnění směrnice o stanovištích.

¹³⁰ Viz čl. 1 písm. c) a g) směrnice o stanovištích.

¹³¹ Viz čl. 6 odst. 4 směrnice.

¹³² Viz rozsudek SDEU ze dne 28. 2. 1991, *Komise v. Německo* (C-57/89, ECLI:EU:C:1991:89, bod 22: *Those grounds must correspond to a general interest which is superior to the general interest represented by the ecological objective of the directive. In that context the interests referred to in Article 2 of the directive, namely economic and recreational requirements, do not enter into consideration. As the Court pointed out in its judgments in Case 247/85 (Commission v Belgium [1987] ECR 3029) and Case 262/85 (Commission v Italy [1987] ECR 3073), that provision does not constitute an autonomous derogation from the general system of protection established by the directive.*

¹³³ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 ze dne 30. května 2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise, Úř. věstník L 145, 31/05/2001, s. 43-48.

kém systému.¹³⁴ Převažující veřejný zájem, který může odůvodnit zpřístupnění dokumentu, se přitom podle SDEU „nemusí nutně lišit od zásad, které tvoří základ nařízení č. 1049/2001“.¹³⁵ Transparentnost při nakládání s informacemi tak je zásadou nařízení (v obecné podobě) a zároveň může v konkrétní podobě naplňovat znaky veřejného zájmu a stát se důvodem poskytnutí informace.¹³⁶

SDEU a také generální advokáti často odkazují na veřejný (obecný) zájem v souvislosti s různými chráněnými hodnotami. Například jej označují za jeden ze základních aspektů svobody projevu,¹³⁷ základní funkci ochranné známky¹³⁸ nebo za legitimní cíl ochrany dobrých životních podmínek zvířat.¹³⁹ Tyto hodnoty, např. zmíněnou ochranu zdraví a života zvířat, SDEU často označuje za zájem Unie¹⁴⁰ s tím, že prostřednictvím požadavků na ochranu těchto hodnot „se zákonodárce Společenství snaží chránit požadavky obecného zájmu“.¹⁴¹ SDEU přitom odkazuje na své starší závěry, podle kterých „naplňování cílů společné zemědělské politiky nemůže odhlížet od takových požadavků obecného zájmu, jako je ochrana zdraví a života zvířat, které musejí orgány Společenství zohledňovat při výkonu svých pravomocí a zejména v rámci společných organizací trhů“.¹⁴² Stejný závěr logicky platí i pro vztah uplatňování zemědělské politiky a veřejného zájmu na ochraně spotřebitelů či zdraví a života lidí.¹⁴³

Nelze tak přímo hovořit o veřejném zájmu Evropské unie samotné, nicméně Unie přinejmenším zprostředkovaně dovozuje obsah veřejného zájmu. Příkladem budiž opět zájem na ochraně dobrých životních podmínek zvířat, ve vztahu ke kterému SDEU uvádí, že „představuje legitimní cíl veřejného zájmu, jehož význam se projevuje zejména tím, že členské státy přijaly protokol o ochraně zvířat a o zacházení s nimi, který je přílohou Smlouvy o založení Evropského společenství (Úř. věst.

¹³⁴ Rozsudek SDEU ze dne 21. 10. 2010, *Agapiou Joséphidès v. Komise a EACEA* (T-439/08, ECLI:EU:T:2010:442, bod 136).

¹³⁵ Rozsudek SDEU ze dne 14. 11. 2013, *LPN a Finsko v. Komise* (C-514/11 P a C-605/11 P, EU:C:2013:738, bod 92).

¹³⁶ Rozsudek SDEU ze dne 1. 7. 2008, *Švédsko a Turco v. Rada* (C-39/05 P a C-52/05 P, body 74 a 75).

¹³⁷ Stanovisko generálního advokáta N. Jääskinena ze dne 9. 6. 2011, *Patriciello* (C-163/10, ECLI:EU:C:2011:379, bod 75).

¹³⁸ Rozsudek Tribunálu ze dne 10. 2. 2010, *O2 (Germany) v. OHIM (Homezone)* (T-344/07, ECLI:EU:T:2010:35, bod 76).

¹³⁹ Rozsudek Tribunálu ze dne 25. 4. 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami a další v. Komise* (T-526/10, ECLI:EU:T:2013:215, bod 42).

¹⁴⁰ Viz např. rozsudek SDEU ze dne 10. 9. 2009, *Komise v. Belgie* (C-100/08, ECLI:EU:C:2009:537, bod 90), nebo rozsudek SDEU ze dne 16. 6. 2008, *Nationale Raad van Dierenkwekers en Liefhebbers a Andibel* (C-219/07, ECLI:EU:C:2008:353, bod 27).

¹⁴¹ Viz rozsudek SDEU ze dne 17. 1. 2008, *Viamex Agrar Handel a ZVK* (C-37/06, ECLI:EU:C:2008:18, bod 24).

¹⁴² Tamtéž, bod 23 a cit. judikatura.

¹⁴³ Rozsudek SDEU ze dne 23. 2. 1988, *Spojené království v. Rada* (C-68/86, ECLI:EU:C:1988:85, bod 12).

1997, C 340, s. 110) nebo tím, že Společenství podepsalo (revidovanou) Evropskou úmluvu o ochraně zvířat při mezinárodní přepravě [Rozhodnutí Rady 2004/544/ES ze dne 21. června 2004 o podpisu Evropské úmluvy o ochraně zvířat při mezinárodní přepravě (revidované), Úř. věst. L 241, s. 21].¹⁴⁴ Zdá se tedy, že SDEU do jisté míry ztotožňuje veřejné zájmy s cíli unijní politiky, které jsou průsečíkem veřejných zájmů uplatňovaných na vnitrostátní úrovni. To znamená, že Unie přebírá ochranu veřejného zájmu a zároveň i stanoví či koriguje jeho obsah, zejména ve vztahu k fungování společného trhu. Jak uvádí generální advokát Geelhoed, „s cílem vyloučit tuto překážku obchodu je zákonodárce Společenství oprávněn přijmout opatření, kterými přebírá od vnitrostátního zákonodárce ochranu záležitostí veřejného zájmu (v tomto případě veřejného zdraví). Jinými slovy, zajištění vnitřního trhu může znamenat, že konkrétní veřejný zájem, jako je zde veřejné zdraví, se řeší na úrovni Evropské unie. V tomto ohledu není zajištění vnitřního trhu primárním zájmem, ale stanoví úroveň, na které dochází k ochraně jiného veřejného zájmu. Taková pravomoc svěřená zákonodárci Společenství je nezbytná pro integraci v kontextu ES.“¹⁴⁵

Ve všech těchto případech se jedná o veřejný zájem, jak jej vnímají členské státy, ale který zároveň nebrání uplatňování požadavků unijního práva. Patrně není možné hovořit o specifickém unijním veřejném zájmu, nicméně z podstaty unijního práva vyplývá, že členské státy jsou dle míry unijní regulace výrazně až zcela omezeny v tom, co mohou označit za veřejný zájem. Pokud vyjdeme z předpokladu, že veřejný zájem musí být v souladu s právem, pak musí být nezbytně i v souladu s právem unijním. Unijní právo tak fakticky určuje veřejný zájem členských států, což je do jisté míry problematické z hlediska legitimacy takového postupu, ze kterého se vytrácí veřejnost v podobě konstitutivní moci daleko více, než je tomu na vnitrostátní úrovni. K přijetí unijní regulace však dochází prostřednictvím zákonodárského procesu, který byl vytvořen na základě konsenzu všech členských států.

Výše uvedený závěr podle mého názoru potvrzuje judikatura SDEU, nikoliv však jednoznačně.

SDEU nikdy výslovně neuvědíl, že by existoval samostatný veřejný zájem Unie a tento závěr ani nevyplývá z žádného závazného unijního předpisu. To platí i pro veřejný zájem na ochraně životního prostředí. Ochrana životního prostředí je totiž od počátku Soudním dvorem vnímána jako cíl Unie („one of the Community's essential objectives“¹⁴⁶) a tento přístup se v průběhu let nijak nezměnil. Pokud na-

¹⁴⁴ Viz rozsudek SDEU (třetího senátu) ze 17. 1. 2008, *Viamex Agrar Handel a ZVK* (C-37/06, ECLI:EU:C:2008:18, bod 22).

¹⁴⁵ Stanovisko generálního advokáta A. Geelhoeda ze dne 10. 9. 2002, *British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco* (C-491/01, ECLI:EU:C:2002:476, body 106-107).

¹⁴⁶ Viz rozsudek SDEU ze dne 7. 2. 1985, *Procureur de la République v. ADBHU* (C-240/83, ECLI:EU:C:1985:59, bod 13). Srov. rovněž stanovisko generálního advokáta ve stejné věci, které

příklad SDEU posuzuje proporcionalitu unijních aktů, tedy zda tyto akty nepřekročily meze toho, co je přiměřené a nezbytné k dosažení legitimních cílů sledovaných dotčenou právní úpravou, dovozuje, že je třeba Komisi přiznat širokou posuzovací pravomoc v takové oblasti, která předpokládá volbu politické, ekonomické a sociální povahy. A pokud jde například o oblast ochrany klimatu, pak „v níž má Komise provést komplexní posouzení a hodnocení s ohledem na obecný cíl snížit emise skleníkových plynů prostřednictvím systému obchodování s povolenkami způsobem efektivním z hlediska nákladů a ekonomicky účinným“.¹⁴⁷ Snížení emisí tak není označováno za veřejný zájem, ale opět pouze za obecný cíl.

V praxi se pochopitelně naznačené rozdíly stírají, protože zájmy, jejichž ochrana je považována za vnitrostátní veřejný zájem, se stávají předmětem unijních politik. V rámci sdílené působnosti potom unijní právo stanoví v zásadě takové požadavky, které Komise uzná za vhodné, pokud zároveň vyhoví zásadám subsidiarity a proporcionality. Tyto požadavky se nutně odlišují od vnitrostátní úpravy přinejmenším v některých členských státech (jinak by nebyl splněn požadavek subsidiarity), takže v důsledku dochází k omezení uvážení členských států, co je možné považovat za veřejný zájem. Typickým příkladem je konstrukce povinností, které se týkají péče o ptáčí oblasti. SDEU na jedné straně přiznává členským státům jistou míru uvážení, která území označí jako nejvhodnější z hlediska počtu druhů a rozlohy jako zvláště chráněné oblasti, ovšem toto uvážení se neuplatní v případě opatření pro předcházení znečišťování nebo poškozování stanovišť nebo jakýmkoli rušivým zásahům, které negativně ovlivňují ptáky.¹⁴⁸

O autorech:

Mgr. Vojtěch Vomáčka, Ph.D., LL.M., je odborným asistentem katedry práva životního prostředí a pozemkového práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity a poradcem na NSS.

Mgr. Jana Nováková je asistentkou soudce Nejvyššího soudu a doktorandkou Právnické fakulty Masarykovy univerzity, t. č. na stáži u ESLP.

hovoří o omezení práv jednotlivců v důsledku převažujícího veřejného zájmu (regulací nakládání s odpadními oleji), nicméně dále již odkazuje na cíle sledované uvnitř Společenství („the goals to be pursued within the Community“) a cíle sledované prostřednictvím dané směrnice („the goals pursued by means of the directive“) s tím, že náhrady, se kterými směrnice počítá, nemají povahu dotace, nýbrž jsou přímou náhradou omezení ve veřejném zájmu (*quid pro quo*). Viz stanovisko generálního advokáta C. O. Lenze ze dne 22. 11. 1984, *Procureur de la République v. ADBHU* (C-240/83, ECLI:EU:C:1984:357).

¹⁴⁷ Rozsudek Tribunálu ze dne 26. 9. 2014, *Romonta v. Komise* (T-614/13, ECLI:EU:T:2014:835, bod 63). Viz také rozsudek SDEU ze dne 12. 12. 2006, *Německo v. Parlament a Rada* (C-380/03, ECLI:EU:C:2006:772, bod 145), a rozsudek Tribunálu ze dne 7. 3. 2013, *Polsko v. Komise* (T-370/11, ECLI:EU:T:2013:113, bod 65).

¹⁴⁸ Viz např. rozsudek SDEU ze dne 28. 2. 1991, *Komise v. Německo* (C-57/89, ECLI:EU:C:1991:89, bod 20).

**THE ENVIRONMENTAL LIMITATIONS TO PROPERTY RIGHTS:
PUBLIC INTEREST AND GENERAL INTEREST IN THE CASE
LAW OF THE ECHR AND THE CJEU**

Abstract

This article provides commentary on the recent case law of the European Court of Human Rights concerning environmental limitations to property rights under Protocol 1 Art.1 of the European Convention on Human Rights: judgments in cases *G. I. E. M. S. R. L. and Others v. Italy* (applications nos. 1828/06, 4163/07, 19029/11), *McCARTHY MUSSEL DEVELOPMENT LTD v. Ireland* (no. 44460/16), *Sharxhi and Others v. Albania* (no. 10613/16), *Tumeliai v. Lithuania* (no. 25545/14), *Kristiana Ltd. V. Lithuania* (no. 36184/13) and *Beinarovič and Others v. Lithuania* (nos. 70520/10, 21920/10, 41876/11). The authors further analyse the case law of the Court of Justice of the European Union concerning application of Article 17 of the EU Charter of Fundamental Rights in environmental matters. In addition, the article describes the terminology used by both European courts in relation to the legal concepts of general and public interest.

Key words:

European Court of Human Rights, Court of Justice of the European Union, public interest, general interest, case law.



**◀ KOMENTOVANÁ JUDIKATURA
Z OBLASTI SPRÁVNÍHO SOUDNICTVÍ ▶****PRÁVNÍ POVAHA ZÁVAZNÝCH STANOVISEK VYDÁVANÝCH
PRO SOUHLASY PODLE STAVEBNÍHO ZÁKONA ANEB
NAD DVĚMA ROZSUDKY NEJVYŠŠÍHO SPRÁVNÍHO SOUDU***JUDr. Martina Franková, Ph.D.*

O právní povaze závazných stanovisek, jejich soudní přezkoumatelnosti a dalších aspektech již bylo mnoho napsáno a správní soudy se otázkami souvisejícími se závaznými stanovisky zabývaly opakovaně, přesto zůstává řada otázek otevřených a nejednoznačných. Jednou takovou otázkou je právní povaha závazných stanovisek vydávaných nikoli pro potřeby správního řízení nýbrž pro jiné úkony stavebního úřadu.

Stavební zákon¹ ve svém ustanovení § 4 odst. 2 obsahuje speciální úpravu ve vztahu k vymezení závazných stanovisek v § 149 správního řádu,² podle tohoto ustanovení stavebního zákona dotčené orgány vydávají závazná stanoviska nejen pro rozhodnutí, nýbrž i *pro jiné úkony stavebního úřadu nebo úkony autorizovaného inspektora podle tohoto zákona, nestanoví-li zvláštní právní předpis jinak*. Zatímco tedy správní řád chápe závazná stanoviska jako závazný podklad pro rozhodnutí, stavební zákon umožňuje vydání závazného stanoviska také pro jiný úkon, a to nejen stavebního úřadu, ale též autorizovaného inspektora, tedy pro souhlas, veřejnoprávní smlouvu nebo oznámení stavebního záměru s certifikátem autorizovaného inspektora, tedy pro tzv. zjednodušující postupy³ podle stavebního zákona, které při splnění zákonných podmínek představují alternativu ke klasickému správnímu řízení.⁴ Zároveň však přímo stavební zákon předjímá možnou odchylnou úpravu zvláštního zákona, který se může k právní povaze stanovisek vydávaných pro jiné postupy podle stavebního zákona postavit odlišně.

¹ Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), v platném znění

² Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění

³ Pojem zjednodušující postupy zavádí přímo stavební zákon v § 4, který je však přímo nedefinuje. Jedná se o postupy, které nejsou správním řízením, považovány jsou na ně jednotlivé souhlasy stavebního úřadu (územní souhlas, společný souhlas, souhlas s ohlášením, kolaudační souhlas, oznámení s certifikátem stavebního inspektora, veřejnoprávní smlouva, ale také zjednodušené územní řízení, které jediné ze zjednodušujících postupů má charakter správního řízení.

⁴ K výčtu zjednodušujících postupů podle stavebního zákona srov. Macháčková a kol., Stavební zákon. Komentář. 2. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 35

Zvláštní zákony, které upravují postavení dotčených orgánů ve vztahu k řízením a jiným postupům podle stavebního zákona tuto otázku neřeší jednotně. Některé se povahou závazných stanovisek vydávaných pro účely tzv. zjednodušujících postupů podle stavebního zákona nezabývají, v těchto případech se uplatní pravidlo upravené v § 4 odst. 2 stavebního zákona, která upravuje právní formu závazného stanoviska i v případech, kdy se jedná o podklad pro postup, který není správním řízením. Nicméně řada z nich se právní povahou správních aktů vydávaných pro účely řízení a jiných postupů podle stavebního zákona výslovně zabývá. Niže jsou pro ilustraci uvedeny čtyři různé způsoby řešení této otázky:

Zákon o ochraně veřejného zdraví

Ustanovení § 94 odst. 1 stanoví: *Stanoviska vydávaná podle tohoto zákona jako podklad pro rozhodnutí podle zvláštního právního předpisu nebo územní souhlas anebo ohlášení stavby jsou závazným stanoviskem podle správního řádu a nejsou samostatným rozhodnutím ve správním řízení.*

Toto ustanovení tedy rozlišuje právní povahu „stanovisek“ vydávaných jako podklad pro rozhodnutí, územní souhlas a ohlášení, od právní povahy stanovisek vydávaných jako podklad pro uzavření veřejnoprávní smlouvy podle stavebního zákona případně pro oznámení stavebního záměru s certifikátem autorizovaného inspektora. Z ustanovení nepřímou, výkladem a *contrario* plyne, že pro účely vydání veřejnoprávní smlouvy či oznámení s certifikátem autorizovaného inspektora se vydává samostatné rozhodnutí vydané ve správním řízení, v ostatních případech se vydávají závazná stanoviska.

Zákon o ochraně zemědělského půdního fondu

Ustanovení § 21 odst. 3 stanoví: *Stanoviska vydávaná podle tohoto zákona jako podklad pro rozhodnutí nebo jiné úkony podle stavebního zákona jsou závazným stanoviskem podle správního řádu a nejsou samostatným rozhodnutím ve správním řízení.*

Toto ustanovení obsahuje obdobné ustanovení jako stavebního zákona a předpokládá tak vydání závazného stanoviska též pro jakékoli jiné úkony podle stavebního zákona, tedy souhlasy, ohlášení, veřejnoprávní smlouvu nebo oznámení s certifikátem autorizovaného inspektora.

Zákon o ochraně přírody a krajiny

Podle ustanovení § 90 odst. 1 *souhlasy a závazná stanoviska vydávaná podle tohoto zákona jako podklad pro rozhodnutí podle zvláštního právního předpisu jsou závazným stanoviskem podle správního řádu.*

Z ustanovení tedy *a contrario* plyne, že souhlasy popř. „závazná stanoviska“ vydávaná pro jiný úkon, který není správním rozhodnutím, nejsou závazným sta-

noviskem, je tedy nutné je s ohledem na jejich závaznou povahu vydat ve správním řízení formou rozhodnutí.⁵

Zákon o státní památkové péči

Ustanovení § 44a odst. 3 upravuje právní povahu stanovisek vydávaných pro účely řízení a jiných postupů podle stavebního zákona takto: *Závazné stanovisko podle § 14 odst. 1 a 2, je-li vydáno orgánem státní památkové péče ve věci, o které není příslušný rozhodovat stavební úřad podle zvláštního právního předpisu, je samostatným rozhodnutím ve správním řízení, jinak je úkonem učiněným dotčeným orgánem pro řízení vedené stavebním úřadem.*

Ustanovení odlišuje stanoviska vydávaná jako podklad pro rozhodování stavebního úřadu od stanovisek vydávaných ve věci, o které stavební úřad není příslušný rozhodovat, ve druhém případě výslovně stanoví povahu správního rozhodnutí orgánu státní památkové péče.

Z výše uvedených příkladů ustanovení, která se zabývají právní povahou správních aktů vydávaných pro potřeby řízení a postupů podle stavebního zákona, je patrné, že právní povaha takovýchto správních aktů není upravená shodně a ani jednoznačně a nabízí více otázek než odpovědí. V poměrně nedávné době se právní povahou správních aktů vydávaných pro účely postupů stavebních úřadů, které nejsou správním řízením, zabýval opakovaně Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“).

V letošním roce, v lednu 2018, se NSS v souvislosti s otázkou možností soudního přezkumu rozhodnutí o odvolání proti závaznému stanovisku zabýval právní povahou závazného stanoviska vydaného orgánem památkové péče.⁶ Žalobce podal odvolání proti závaznému stanovisku vydanému jako podklad pro vydání územního souhlasu a ohlášení týkajícího se národní kulturní památky. Odvolání bylo zamítnuto jako nepřijatelné s argumentací, že se jedná o závazné stanovisko přezkoumatelné prostřednictvím konečného rozhodnutí ve věci. Nejvyšší správní soud se tak musel zabývat interpretací § 44a odst. 3 zákona o státní památkové péči, který upravuje právní povahu závazných stanovisek vydávaných podle zákona o státní památkové péči, konkrétně v případě různých prací prováděných na kulturní památce (oprava, údržba, rekonstrukce apod.) a dále v případě zamýšlených staveb či změn existujících staveb v památkové rezervaci. Na jedné straně stála argumentace žalovaného (krajského úřadu, který odvolání proti závaznému stanovisku zamítl jako

⁵ Odlišný názor na povahu závazného stanoviska v tomto případě uvádí Stejskal: „O závazné stanovisko se jedná, pokud správní orgán vydá individuální správní akt pouze na základě projednání a rozhodnutí jiného správního orgánu ve formě označené např. jako souhlas, dohoda nebo povolení.“ Stejskal, V., Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář. Wolters Kluwer. Praha. 2016. Komentář k ustanovení § 90 odst. 1. Dostupné v ASPI

⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29.1.2018, čj. 8 As 241/2017 – 33, www.nssoud.cz

nepřípustné), totožné s argumentací krajského soudu, podle které „závazné stanovisko bylo vyžádáno pro řízení o vydání územního souhlasu, ve kterém rozhoduje stavební úřad. Dle jeho názoru § 44a odst. 3 zákona o státní památkové péči upravuje dvě situace. V první po stanovisku orgánu státní památkové péče již nikdo nerozhoduje a pak se jedná o samostatné rozhodnutí. V druhé je příslušný rozhodovat stavební úřad a pak vydává orgán státní památkové péče závazné stanovisko dle § 149 spr. ř.“⁷ Na straně druhé pak stálo tvrzení stěžovatele podle kterého je závazné stanovisko dle § 14 odst. 3 zákona o státní památkové péči po materiální stránce zásadně rozhodnutím.⁸ Nejvyšší správní soud se k věci vyslovil takto:

„[13] Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že závazná stanoviska dle § 14 zákona o státní památkové péči mohou mít dvojí povahu. Jednak se může jednat o samostatné rozhodnutí vydávané ve správním řízení, jednak o závazné stanovisko dle § 149 spr. ř., které není samostatným rozhodnutím ve správním řízení. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 9 As 236/2016-35).

[14] Rozdělení vyplývá z § 44a odst. 3 zákona o státní památkové péči: „je-li [stanovisko] vydáno orgánem státní památkové péče ve věci, o které není příslušný rozhodovat stavební úřad podle zvláštního právního předpisu, je samostatným rozhodnutím ve správním řízení, jinak je úkonem učiněným dotčeným orgánem pro řízení vedené stavebním úřadem.“ Všechna stanoviska jsou samostatnými rozhodnutími s výjimkou těch, která jsou vydána ve věci, o které rozhoduje stavební úřad. Dle § 149 odst. 1 spr. ř. je závazné stanovisko úkon, jehož obsah je „závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu“.

[15] V projednávané věci, jak správně uvedl krajský soud, bylo stanovisko vydáno pro řízení o vydání územního souhlasu k archeologickému průzkumu dle § 96 odst. 2 písm. b), § 104 odst. 1 písm. i), § 103 odst. 1 písm. b) a § 80 odst. 3 písm. a) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

[16] Územní souhlas však není rozhodnutím, ale jiným úkonem dle části IV. správního řádu. Tyto souhlasy nejsou rozhodnutími ve smyslu § 67 spr. ř. a § 65 s. ř. s. (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu čj. 2 As 86/2010-76). Stavební úřad o nich ani nevede dle § 96 odst. 4 stavebního zákona správní řízení.

[17] V projednávané věci tedy po závazném stanovisku nenásleduje správní řízení, ve kterém by bylo vydáváno rozhodnutí. Situace může případně nastat za použití § 96 odst. 5 stavebního zákona, ale je pouze hypotetická, přednostně je třeba vycházet z toho, že ve věci nebude rozhodováno. Vydané stanovisko není úkonem učiněným dotčeným orgánem pro řízení vedené stavebním úřadem (§ 44a zákona o státní památkové péči). Stejně tak nemůže být závazné pro výrokovou část roz-

⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29.1.2018, čj. 8 As 241/2017 – 33, www.nssoud.cz

⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29.1.2018, čj. 8 As 241/2017 – 33, www.nssoud.cz

*hodnutí správního orgánu (§ 149 odst. 1 spr. ř.), protože žádný výrok rozhodnutí nenásleduje. Jedná se tedy o samostatné správní rozhodnutí.*⁹

Argumentace NSS je poměrně jednoznačná a na první pohled nikoli překvapivá, ostatně ustanovení § 44a se výslovně zabývá jak právní povahou závazných stanovisek vydávaných pro rozhodnutí stavebního úřadu, tak právní povahou těch, která jsou vydávána ve věcech, o kterých stavební úřad nebude rozhodovat. Přičemž právní povahou souhlasů stavebního úřadu se NSS zabýval v minulosti opakovaně a jednoznačně názorem vysloveným rozšířeným senátem tuto otázku uzavřel, tak že souhlasy vydávané podle stavebního zákona nemají povahu správního rozhodnutí, jsou jinými úkony podle části čtvrté správního řádu.¹⁰ Otazníky však vzbuzuje ve světle jiného nedávného rozhodnutí, ve kterém se NSS zabýval otázkou velmi podobnou v případě právní povahy závazných stanovisek vydávaných jako podklad pro souhlas stavebního úřadu podle zákona o ochraně přírody a krajiny.

V rozsudku NSS ze dne 10. května 2017¹¹ se zabýval právní povahou správního aktu orgánu ochrany přírody, kterým vydal negativní stanovisko k zásahu do významného krajinného prvku (konkrétně významného krajinného prvku Mratinský potok s přítoky), který měl spočívat ve stavbě rodinného domu, jehož umístění podléhalo územnímu souhlasu. Orgán ochrany přírody označil svůj správní akt jako rozhodnutí. V rámci jeho přezkumu se jeho povahou zabýval také NSS. V dané věci nejprve správní orgán zamítl odvolání proti rozhodnutí orgánu ochrany přírody, následně se věci zabýval krajský soud, Ten k povaze rozhodnutí, kterým bylo vydáno nesouhlasné stanovisko k zásahu do významného krajinného prvku, uvedl, že „na závazné stanovisko správního orgánu prvního stupně nebude navazovat žádná správní rozhodnutí, jež by samo o sobě bylo přezkoumatelné v odvolacím řízení a v řízení před soudem. Správní orgány tedy dle názoru krajského soudu postupovaly správně, pokud závazné stanovisko vydaly formou rozhodnutí.“¹²

Nejvyšší správní soud se však k právní povaze nesouhlasu k zásahu do významného krajinného prvku, který byl požadován k souvislosti se zamýšlenou stavbou rodinného domu, vyjádřil opačně: „V souladu s § 90 odst. 1 větou druhou zákona o ochraně přírody a krajiny „[s]ouhlasy a závazná stanoviska vydávaná podle tohoto zákona jako podklad pro rozhodnutí podle zvláštního právního předpi-

⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2018, čj. 8 As 241/2017 – 33, www.nssoud.cz

¹⁰ Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2012, čj. 2 As 86/2010 – 76, č. 2725/2013 Sb. NSS, www.nssoud.cz: „Souhlasy vydávané dle stavebního zákona z roku 2006, zejména dle § 96, § 106, § 122 a § 127, které stavební úřad výslovně či mlčky činí k ohlášení či oznámení, jsou jinými úkony dle části čtvrté správního řádu z roku 2004. Tyto souhlasy nejsou rozhodnutími ve smyslu § 65 s. ř. s.; soudní ochrana práv třetích osob je zaručena žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu dle § 82 s. ř. s.“

¹¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5. 2017, čj. 2 As 163/2016 – 27, www.nssoud.cz

¹² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5. 2017, čj. 2 As 163/2016 – 27, www.nssoud.cz

su jsou závazným stanoviskem podle správního řádu“. Slovní spojení „podklad pro rozhodnutí“ užitý v citovaném ustanovení je dle Nejvyššího správního soudu třeba chápat široce jako podklad pro postup podle zvláštního předpisu nehledě na to, zda vyústí ve vydání rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu či § 65 s. ř. s. (jímž je např. stavební povolení), nebo v jiný úkon, zde stavebního úřadu (např. souhlas s provedením ohlášeného stavebního záměru). Podstatné totiž je to, že závazné stanovisko správního orgánu prvního stupně vydané v této věci podle § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny by ani v případě, že by jím byl udělen souhlas k zásahu do významného krajinného prvku, nemohlo stěžovateli bezprostředně umožnit započít se zamýšleným záměrem stavby nízkopodlažních rodinných domů. A naopak nesouhlasné závazné stanovisko samo o sobě nemělo za následek zamítnutí realizace záměru (ten by nastal pouze ve spojení s navazujícím aktem příslušného správního orgánu). Nejedná se tedy o samostatné rozhodnutí, nýbrž o podkladový akt, který bylo zapotřebí opatřit před tím, než mohl stavební úřad stěžovateli územní a stavební záměr věcně posoudit. Závazné stanovisko správního orgánu prvního stupně je svou povahou závazným stanoviskem ve smyslu § 149 odst. 1 správního řádu, neboť jde o „úkon učiněný správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu.“ Nejedná se o rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu a dle rozsudku rozšířeného senátu č. j. 2 As 75/2009 – 113 není ani samostatně soudně přezkoumatelné podle § 65 a násl. s. ř. s.¹³

Nejvyšší správní soud tak ve dvou velmi podobných případech, časově od sebe vzdálených jen zhruba půl roku, dospěl ke zcela opačným závěrům. Zajímavé je porovnání argumentace NSS v obou případech, kdy vždy je argumentace založena na právní povaze územního souhlasu. V případě právní povahy stanoviska vydávaného pro účely jiného úkonu stavebního úřadu podle zákona o státní památkové péči NSS uvádí: „Územní souhlas však není rozhodnutím, ale jiným úkonem dle části IV. správního řádu. Tyto souhlasy nejsou rozhodnutími ve smyslu § 67 spr. ř. a § 65 s. ř. s. (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 86/2010-76). Stavební úřad o nich ani nevede dle § 96 odst. 4 stavebního zákona správní řízení. [17] **V projednávané věci tedy po závazném stanovisku nenásleduje správní řízení, ve kterém by bylo vydáváno rozhodnutí.**“¹⁴ Ve druhém případě k právní povaze stanoviska vydávaného pro účely jiného postupu stavebního úřadu podle zákona o ochraně přírody a krajiny NSS naopak uvádí, že „Slovní spojení „podklad pro rozhodnutí“ užitý v citovaném ustanovení je dle Nejvyššího správního soudu třeba chápat široce jako podklad pro postup podle zvláštního předpisu nehledě na to, zda vyústí ve vydání rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu či

¹³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5. 2017, č. j. 2 As 163/2016 – 27, www.nssoud.cz

¹⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2018, č. j. 8 As 241/2017 – 33, www.nssoud.cz

§ 65 s.ř. s. (*jímž je např. stavební povolení*), nebo v jiný úkon, zde stavebního úřadu (*např. souhlas s provedením ohlášeného stavebního záměru*).¹⁵ Pro účely posouzení právní formy správního aktu se tak v jednom případě vychází ze skutečnosti, že územní souhlas není správním rozhodnutím a nevede se o něm správní řízení, a ve druhém případě je podle NSS užití výrazu „rozhodnutí“ v zákoně potřeba chápat široce, a to do toho pojmu lze zahrnout i jiný úkon stavebního úřadu, jinými slovy územní souhlas je v daném případě třeba chápat jako rozhodnutí.

Rozporuplnost výše uvedeného je zřejmá. Nicméně v otázce právní formy musí mít správní úřady jasno ihned na počátku, neboť vydání správního rozhodnutí na rozdíl od závazného stanoviska předchází správní řízení, tedy zcela odlišný a mnoha pravidla upravený proces na rozdíl od procesu, který vede k vydání závazného stanoviska. Výše uvedená rozhodnutí NSS mohou vést k odlišné praxi mezi v daném případě orgány státní památkové péče, které by měly, navazuje-li jiný úkon stavebního úřadu, vydávat svá „závazná stanoviska“ podle § 14 ve správním řízení formou rozhodnutí, zatímco orgány ochrany přírody by v obdobném případě měly vydávat závazná stanoviska ve smyslu správního řádu a nevést tedy správní řízení. Obojí navzdory velmi obdobným zákonným znění se zcela totožným účelem.

Na tomto místě je potřeba upozornit ještě na další úskalí vydání závazného stanoviska jako podkladu pro jiný úkon stavebního úřadu, který dobře ilustruje právě výše citovaný rozsudek NSS ve věci zásahu do významného krajinného prvku Mratínský potok s přítoky. Tímto úskalím je velmi složitá přezkoumatelnost negativního závazného stanoviska vydaného pro účely jiného úkonu stavebního úřadu, ostatně tento postup v závěru svého rozhodnutí shrnuje sám NSS *je na stěžovateli, aby zvážil svůj další procesní postup. Pokud se bude chtít domoci soudního přezkumu závazného stanoviska, je třeba, aby inicioval zahájení řízení před stavebním úřadem a v něm kromě negativního závazného stanoviska předložil ostatní zákonem vyžadované podklady pro vydání územního rozhodnutí. Nepříznivé rozhodnutí stavebního úřadu poté může napadnout žalobou podle § 65 a násl. s. ř. s., přičemž v řízení proti tomuto rozhodnutí již bude krajský soud oprávněn závazné stanovisko přezkoumat jako podkladový akt dle § 75 odst. 2 s. ř. s. Judikatorní závěry, které stěžovatele de facto nutí zahájit předem neúspěšné řízení podle stavebního zákona, přitom nelze vnímat jako odeprání ústavního práva na přezkum závazného stanoviska, nýbrž jako stanovení, v jaké fázi řízení a za jakých zákonných podmínek se lze takového přezkumu dobrat.*¹⁶ Samotné vydání negativního závazného stanoviska vylučuje vydání územního souhlasu, a proto žadatel musí požádat nikoli o vydání územního souhlasu, nýbrž o vydání územního rozhodnutí, chce-li se domoci přezkumu negativního závazného stanoviska.

¹⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10.5.2017, čj. 2 As 163/2016 – 27, www.nssoud.cz

¹⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10.5.2017, čj. 2 As 163/2016 – 27, www.nssoud.cz

Hledání řešení, tedy odpovědi ohledně právní povahy „závazných stanovisek“ vydávaných ve výše uvedených případech jako podklad pro jiný úkon stavebního úřadu, je nejen s ohledem na výše uvedené rozdílné názory NSS velmi obtížné. Přispívá k tomu již sama konstrukce jiných úkonů stavebního úřadu, které nejsou správním rozhodnutím, nýbrž jiným úkonem podle části čtvrté správního řádu. Nicméně v tuto chvíli je právní povaha souhlasu podle stavebního zákona faktem daným stavebním zákonem a potvrzeným názorem NSS¹⁷ konkrétně jeho rozšířeného senátu. Jedním z úskalí těchto jiných úkonů resp. postupů stavebních úřadů je právě nejednoznačné řešení vazeb ochrany různých dotčených zájmů na tyto jiné postupy (souhlas, uzavření veřejnoprávní smlouvy, oznámení stavebního záměru s certifikátem autorizovaného inspektora). Jak bylo výše uvedeno, skutečností, která svědčí o nesystémovém přístupu k této otázce, jsou primárně odlišná řešení v různých zákonech. Nelze však nalézt racionální důvod pro prohlubování tohoto roztržitého přístupu odlišnou interpretací velmi podobných ustanovení v zákonech, která se právní povaze správních aktů vydávaných pro účely řízení resp. jiných postupů podle stavebního zákona výslovně věnují. Podle názoru autorky svědčí ustanovení § 44a odst. 3 zákona o státní památkové péči shodně s ustanovení § 90 odst. 1 zákona o ochraně přírody poměrně jednoznačně o tom, že minimálně v těchto dvou případech, má-li podle stavebního zákona následovat vydání jiného úkonu (typicky územního souhlasu či ohlášení), nevzdávají k ochraně dotčeného zájmu závazná stanoviska, nýbrž se vede správní řízení, jehož výsledkem je správní rozhodnutí.

Byť se tento článek zaměřoval na právní formu správních aktů vydávaných jako podklady pro jiné úkony stavebního úřadu podle zákona o ochraně přírody a krajiny a podle zákona o státní památkové péči, je z hlediska úplnosti vhodné dodat, že převážná většina zvláštních zákonů se výslovně formou podkladových aktů vydávaných pro postupy tzv. zjednodušujících postupů podle stavebního zákona vůbec nezabývá a pro formu těchto aktů se tak uplatní ustanovení § 4 odst. 2 stavebního zákona, podle kterého dotčené orgány vydávají závazná stanoviska i pro jiné úkony stavebního úřadu nebo úkony autorizovaného inspektora podle tohoto zákona, nestanoví-li zvláštní právní předpis jinak. Obdobné ustanovení ohledně povahy závazných stanovisek obsahuje také zákon o požární ochraně¹⁸ či výše citovaný zákon o ochraně zemědělského půdního fondu (§ 21). Odlišné, nicméně výslovné ustanovení týkající se formy závazného stanoviska obsahují ve-

¹⁷ Srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2012, čj. 2 As 86/2010 – 76, č. 2725/2013 Sb. NSS, www.nssoud.cz

¹⁸ § 95 zákona o požární ochraně: *Stanoviska vydávaná podle tohoto zákona jako podklad pro rozhodnutí nebo jiné úkony podle stavebního zákona jsou závazným stanoviskem podle správního řádu a nejsou samostatným rozhodnutím ve správním řízení.*

dle výše zmiňovaných zákonů také některé další zákony, které zakotvují formu závazného stanoviska jen v případech, kdy se jedná o podklady pro rozhodnutí nebo souhlasy stavebního úřadu (jiné úkony podle části čtvrté správního řádu), nikoli pro případ veřejnoprávní smlouvy popř. pro úkon autorizovaného inspektora (oznámení stavebního záměru s certifikátem stavebního inspektora). Takové řešení obsahuje např. již výše zmiňovaný zákon o ochraně veřejného zdraví (§ 94 odst. 1), zákon o pozemních komunikacích v § 44 odst. 1¹⁹ či zákon o veterinární péči.²⁰

Literatura

Machačková a kol., Stavební zákon. Komentář. 2. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 35
Stejskal, V., Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Komentář k ustanovení § 90 odst. 1. Dostupné v ASPI.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29.1.2018, čj. 8 As 241/2017 – 33, www.nssoud.cz

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2012, čj. 2 As 86/2010 – 76, č. 2725/2013 Sb. NSS, www.nssoud.cz.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5. 2017, čj. 2 As 163/2016 – 27, www.nssoud.cz

Klíčová slova:

závazná stanoviska, Stavební zákon, Nejvyšší správní soud ČR

O autorce:

JUDr. Martina Franková, Ph.D. je odbornou asistentkou katedry práva životního prostředí PFUK. Ve své vědecké práci se zabývá především průřezovými nástroji práva životního prostředí, pozemkovým právem a právem v oblasti ochrany přírody a krajiny.

Dedikace:

Tento příspěvek byl zpracován za podpory programu Univerzity Karlovy PROGRES Q 02 Publicizace práva v evropském a mezinárodním srovnání, koordinátor Prof. JUDr. PhDr. Michal Tomášek, DrSc.

¹⁹ Podle § 44 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích „*souhlasy a stanoviska vydávaná podle tohoto zákona jako podklad pro rozhodnutí podle zvláštního právního předpisu nebo územní souhlas anebo ohlášení stavby jsou závazným stanoviskem, s výjimkou stanoviska podle § 16 odst. 2.*“

²⁰ Ustanovení § 76 odst. 1 zákona o veterinární péči stanoví: „*Stanoviska a posudky vydávané podle tohoto zákona jako podklad pro rozhodnutí podle zvláštního právního předpisu nebo územní souhlas anebo ohlášení stavby jsou závazným stanoviskem podle správního řádu a nejsou samostatným rozhodnutím ve správním řízení.*“

**THE LEGAL NATURE OF BINDING OPINIONS ISSUED
FOR CONSENTS UNDER THE BUILDING LAW OR TWO
JUDGMENTS
OF THE SUPREME ADMINISTRATIVE COURT**

Summary

The Article presents the two current judgments of the Czech Supreme Administrative Court in the field of the environmental law. The author focuses on the legal nature of binding opinions issued for consents under the Czech Building Law.

Key words:

binding opinions, Building Law, Supreme Administrative Court



Z VĚDECKÉHO ŽIVOTA**19. ROČNÍK TRADIČNÍ ČESKO-POLSKO-SLOVENSKÉ
KONFERENCE PRÁVA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ**

Konference na téma „Role kontrolních mechanismů v prosazování práva životního prostředí v polském, českém a slovenském právu“ se uskutečnila ve dnech 18.–21. 9. 2018 v severopolském městě Chelmno (vojvodství Kujawsko-Pomorskie). Účastníky konference byli převážně akademičtí pracovníci (profesoři, docenti, odborní asistenti a asistenti) z českých, polských a slovenských univerzit a vysokých škol, dále doktorandi, soudci a pracovníci národních akademií věd. Organizátorem byla katedra správního práva a práva životního prostředí Právnické fakulty Univerzity Kazimíra Velikého, Bydhošť.

Jak se již stalo milým a užitečným zvykem, všichni referující mluvili ve svých národních jazycích a do polštiny tlumočil prof. Wojciech Radecki a z polštiny tlumočil prof. Damohorský za pozorného dohledu prof. Radeckého.

Vědecká rada konference pracovala ve složení: dr. hab. prof. UKW Zbigniew Bukowski (Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy), prof. zw. dr. hab. Janina Ciechanowicz-McLean (Uniwersytet Gdański), prof. zw. dr. hab. Wojciech Radecki (Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk), prof. JUDr. Milan Damohorský, DrSc. (Universita Karlova), doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D. (Universita Karlova) a dr. Tomasz Bojar-Fijałkowski (Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy).

První sekce prvního dne konference, nazvaná „Teorie kontroly v rámci prosazování práva životního prostředí“ se konala ve starobylém sále radnice města Chelmna. Po úvodním slově pana prorektora účastníky přivítal starosta města Mariusz Kędzierski.

První sekci předsedal prorektor univerzity Kazimíra Velikého Prof. Zbigniew Bukowski.

S úvodním referátem celé konference vystoupil doc. Vojtěch Stejskal z pražské Právnické fakulty UK. Zabýval se obecnými právně-teoretickými otázkami kontroly v mezinárodním, evropském unijním a vnitrostátním právu životního prostředí. Na něj navázal prof. Adam Habuda z Institutu právních věd polské akademie věd Wrocław. Jeho příspěvek se týkal judikatury Soudního dvora EU na úseku ochrany životního prostředí v případech Polska.

Třetí v pořadí vystoupila JUDr. Martina Franková, Ph.D. z pražské PFUK. Zabývala se platnou právní úpravou kontrol z hlediska vstupu do objektu.

Poukázala na zvláštní situaci, kdy v roce 2017 prošly Parlamentem dvě podobné zákonné úpravy vstupu do obydlí, kdy první podle zákona o ochraně ovzduší vyvolala silný zájem jak veřejnosti, tak právníků a vyvrcholila až nálezem Ústavního soudu, zatímco druhá, novela zákona o ochraně veřejného zdraví, prošla Parlamentem takřka bez povšimnutí.

Prof. Gregorz Dobrowolski ze slezské univerzity v Katovicích se zabýval obecnými právně teoretickými aspekty reformy institucionálního zabezpečení veřejné správy na úseku ochrany životního prostředí v Polsku.

Prof. Soňa Košičiarová z Trnavské univerzity se zabývala právním základem a typy kontrolních nástrojů ve slovenském právu životního prostředí, které podobně jako u nás či v Polsku vycházejí ze správního práva. Pozornost zaměřila na sankce a nápravná opatření a uvedla rozdíly mezi nimi. Důležité je, že nápravné opatření lze uložit i subjektu, který není pachatelem přestupku.

Prof. Milan Damohorský (Právnická fakulta UK) se zabýval institucionálním zabezpečením kontroly v české právní úpravě na úseku ochrany přírody a krajiny. Vyzdvihl roli speciálních orgánů ochrany přírody. Upozornil na resortismus zájmů nejen mezi jednotlivými ministerstvy, ale i na ministerstvech uvnitř. Kromě klasické kontroly vykonávané státními dozorními orgány existuje podle něj i mimoprávní kontrola, založená na aktivitách NGO's, univerzit, vědců, tisku apod. Trendem poslední doby je bohužel omezování práv veřejnosti. Závěrem se zamyslel nad tím, jak nastavit ekonomické nástroje tak, aby ekonomické aktivity financované z veřejných zdrojů neničily přírodu a krajinu.

Po skončení sekce následovalo přijetí u starosty města spojené s prohlídkou starobylé gotické radnice.

Další sekce se již uskutečnila v hotelu, kde byli účastníci konference ubytováni. Zbytek programu prvního dne konference byl ve znamení tématu „Orgány a instituce v rámci prosazování práva životního prostředí“.

Druhé sekci předsedala prof. Košičiarová.

Dr. Daria Danecka z Institutu právních věd Polské Akademie věd Wroclaw provedla komparaci inspekci životního prostředí v Polsku, Česku a na Slovensku. Srovnávala prameny právní úpravy, orgány kontroly a kompetence.

Na ni navázal prof. Wojciech Radecki s referátem na téma role polské inspekce životního prostředí ve stíhání správních deliktů. Zavzpomínal, kterak byl kdysi v komisi připravující polský zákon o inspekci ochrany životního prostředí a kritizoval další vývoj právní úpravy na daném úseku, který je v některých bodech podle jeho názoru v rozporu se zásadami správního a trestního řízení.

Dr. Martin Dufala z Právnické fakulty Univerzity Komenského v Bratislavě hovořil o postavení, roli a kompetencích slovenské inspekce životního prostředí .

Prof. Elzbieta Zebek z Univerzity Warmińsko-Mazurski v Olštýně hovořila o roli a kompetencích regionálního ředitele ochrany životního prostředí na úseku ochrany přírody a krajiny na příkladu vojvodství, ze kterého pochází. V posledních 10 letech výrazně stoupla agenda (kompetence) a počty rozhodnutí.

Tak trochu vybočením z témat srovnávání českého, polského a slovenského práva byl příspěvek Mgr. Katarzyny Zawada z Slezské univerzity v Katowicích, která představila kontrolní orgány na úseku porušování práva životního prostředí Ruské federace. Jednalo se o pouhý úvod do problematiky, která je složitá a rozsáhlá, a to jednak kvůli jiné politické a právní kultuře a kvůli federativnímu uspořádání Ruska.

Třetí sekci předsedal prof. Dobrowolski.

Prvním referujícím byl prof. Bartosz Rakoczy z Univerzity Mikoláše Koperníka v Toruni. Zabýval se postavením státní organizace v oblasti vodního hospodářství „Polské vody“, jakožto kontrolního orgánu při nakládání s odpadními vodami. Byl to kritický rozbor kompetencí kontrolního orgánu, které nejsou zrovna dvakrát kontrolního charakteru.

Dále vystoupil JUDr. Jiří Pokorný, Ph.D. z pražské katedry práva životního prostředí PFUK, který rozebíral právní nástroje českého Energetického regulačního úřadu, pokud jde o ochranu životního prostředí.

Za pořádající univerzitu Kazimíra Velikého v Bydhošti vystoupil dr. Tomasz Bojar-Fijalkowski, který se zabýval úlohou polské Hygienické inspekce, která nemá svoji věcnou působnost jen v oblasti ochrany veřejného zdraví, nýbrž částečně i v ochraně životního prostředí.

JUDr. Tereza Snopková, Ph.D. z pražské katedry práva životního prostředí PFUK hovořila o kontrolní roli obcí jakožto jednotek územní samosprávy v ochraně životního prostředí. Představila zejména slovenským a polským účastníkům a účastnicím konference smíšený model výkonu české veřejné správy (samostatnou a přenesenou působnost obce).

Dr. Joanna Kierzkowska z Gdaňské vysoké školy kritizovala realizaci kontrolní působnosti městské policie na úseku nakládání s odpady na příkladu statistik městské policie Bydgoszcz.

Zástupci Slezské univerzity Katowice zakončili odpolední sekci. Mgr. Filip Nawrot rozebíral postavení a úlohu organizace „Státní lesy“ (která nemá právní subjektivitu), výklad podpořil citací judikatury. Mgr. Wojciech Iskra navázal na příspěvek prof. Rákoczyho a věnoval se popisu organizace „Polské vody“, založené na základě novely vodního zákona z r. 2017.

Druhý jednací den se účastníci konference zabývali v dopoledním programu tématem „Nástroje a procesy kontroly“, pod předsednictvím prof. Milana Damohorského.

Prvním referujícím byl prof. Marek Górski z Univerzity Štětín. Představil jeden z nástrojů vodního zákona, hodnocení vlivů vodoprávního záměru, pojem, cíle, proces, orgány. Prof. Anna Haladyj (Katolicki Uniwersytet Lubelski) ve svém příspěvku představila kontrolní mechanismy shromažďování, skladování a přepravy odpadů a vysvětlila, jak polská legislativa reagovala na nedávnou sérii událostí řady požárů uskladněných odpadů.

Dr. Diana Trzcińska z Univerzity Gdaňsk se zabývala úkoly regionálního ředitele ochrany životního prostředí v rámci kontroly podnikatelů při využívání přírodních zdrojů.

Mgr. Natalia Kubacka Burakiewicz (Univerzita v Olsztynie) se zabývala teorií a praxí lesní stráže podle polského práva.

Dr. Ewa Radecka ze Slezské univerzity Katowice analyzovala kontrolu porušování zákazů v území národních parků a přírodních rezervací. Fakticky jde o systém základních ochranných podmínek a výjimek z nich. Konečně se věnovala přestupkům na úseku územní ochrany přírody.

Poslední příspěvek dopolední sekce byl od JUDr. Jany Šmelkové z Právnické fakulty Univerzity Komenského v Bratislavě. Opět se jednalo o téma z oblasti ochrany přírody. Autorka představila platnou právní úpravu přestupků při porušování právních povinností dle slovenského zákona o ochraně přírody z roku 2002 a rovněž přidala praktické kauzy řešené Slovenskou inspekcí životního prostředí a stráží přírody.

Dopolednímu panelu předsedal doc. Vojtěch Stejskal.

JUDr. Jiří Zicha, Ph.D., z Univerzity Tomáše Bati ve Zlíně, zaměřil svůj příspěvek z oblasti environmentální kriminality na úseku ochrany přírody a biodiverzity na implementaci směrnice 2008/99/ES o trestněprávní ochraně životního prostředí. Příspěvek byl kritickou bilancí vzhledem k 10. výročí přijetí této směrnice. Naprosté těžiště je ve stíhání pachatelů na úseku mezinárodního obchodu s ohroženými druhy CITES, stranou pozornosti pak bohužel zůstávají stíhání protiprávních jednání na úseku národní druhové a územní ochrany biodiverzity.

Prof. Jerzy Stelmasiak (Universita Marie Curie Skłodowske Lublin) hovořil o procesu provádění kontroly ukládání nápravných opatření po předchozí provedené kontrole. Tuto „pokontrolní kontrolu“ provádí vojvodský inspektor ochrany životního prostředí. Přednášející citoval související judikaturu.

Dr. Zygmunt Wiśniewski (Nejvyšší správní soud Polské republiky) hovořil o právní úpravě obnovitelných zdrojů, konkrétně větrné energie podle práva EU

a polských zákonů 2015 o obnovitelných zdrojích energie a 2016 zákon o investicích.

Prof. Ewa Katarzyna Czech (Univerzita v Białystoku) uvedla teoretický rozbor čl.362 zákona o životním prostředí a přidala judikaturu polského Nejvyššího správního soudu.

Dr. Karolina Szuma (Evropská vysoká škola práva a státní správy, Varšava) ve svém příspěvku hovořila o „procesním právu ochrany životního prostředí“, což je téma založené na teorii prof. Gorskiego, prof. Czechanowicz-McLean a prof. Rákoczyho. Referentka probrala aspekty faktického dokazování porušování práva ochrany životního prostředí, včetně úlohy odborných akreditovaných laboratoří.

Mgr. Michal Makuch (Univerzita Jana Długosza w Częstochowie) představil téma „Soudní kontrola vytváření a fungování chráněných přírodních území v polském právu“. Nejprve hovořil o kategoriích zvláštní územní ochrany přírody podle čl.6 polského zákona o ochraně přírody, přičemž zvláštní pozornost věnoval také územím soustavy NATURA 2000. Na závěr přidal soudní judikaturu v této oblasti právní regulace.

Mgr. Eliza Jurkianiec z Polské Akademie věd ve Varšavě se zabývala soudní kontrolou vyměňování poplatků za emise.

Třetí den konference byl ve znamení dvou závěrečných sekcí věnovaných otázkám právních a ekonomických nástrojů v ochraně životního prostředí z pohledu kontrolních mechanismů. Ranní panel řídila prof. Anna Haladyj.

Doc. Monika Król (Universita Lodz) hovořila o Společné zemědělské politice EU a kontrole plnění povinností z ní prováděné Evropským účetním dvorem. V posledních deseti letech se zabývá Dvůr i případy ze zemědělství a ochrany životního prostředí.

Následovala dvojice českých příspěvků na téma odpadového práva. JUDr. Vojtěch Vomáčka, Ph.D., LL.M., (PFMU v Brně) se zabýval kontrolou v rámci odpadového hospodářství, přičemž nejprve kritizoval nedostatky v rámci unijního práva a pak se již soustředil na výsledky analýzy judikatury českých správních soudů. Závěry rozdělil na názory soudů ke kontrolnímu procesu a k následnému ukládání sankcí a nápravných opatření. JUDr. Michal Sobotka, Ph.D., (PFUK) pokračoval v kontrolních mechanismech nakládání s odpady, přičemž se věnoval cílům, pramenům, orgánům a statistice kontrol. Ze statistik ČIŽP na tomto úseku vyplývá vysoký počet uložených pokut, ale nízký počet nápravných opatření.

Zajímavým vybočením ze série právnických příspěvků byl Dr. Michal Buliński, biolog z Akademie věd v Gdaňsku, který právnícké obecnostvo seznámil s praktickými zkušenostmi s prováděním monitoringu a inventarizací druhů

a přírodních stanovišť a s jejich významem pro dokazování porušování právních povinností na úseku ochrany přírody.

Mgr. Katarzyna Biskup z pořádající Univerzity Kazimíra Velikého v Bydhošti provedla rozbor nové polské právní úpravy administrativních sankcí v rámci trestání porušování předpisů na ochranu životního prostředí při budování liniových dopravních staveb. Polský zákonodárce namísto systémového řešení zvolil jen zvyšování sazeb pokut.

Poslední panel řídila doc. Monika Król.

Šanci dostali i dva doktorandi z Právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci. Mgr. Karel Huneš hovořil o závažné problematice ochrany přírody a krajiny při výstavbě a provozování lyžařských areálů a kriticky se vyjádřil zejména ke kontrolám umělého zasněžování sjezdovek.

Mgr. Jan Hak (rovněž doktorand PFUP v Olomouci) se od většiny příspěvků konference odlišil v tom, že se věnoval prostředkům kontroly ze strany nikoliv orgánů veřejné správy, nýbrž veřejnosti. Téma se týkalo uplatňování práva na informace o životním prostředí. Kromě ústavněprávních základů a právní úpravy na úrovni zákona představil výsledky studentského výzkumu podávání žádostí o informace podle zák. č. 123/1998 Sb.

Mgr. Klaudia Cholewa (Slezská univerzita Katowice) se věnovala spolupráci orgánů veřejné správy při vydávání rozhodnutí o environmentálních podmínkách dle směrnice 2011/92/EU.

Mgr. Miłosz Chruściel z pořádající Univerzity Kazimíra Velikého v Bydhošti se věnoval právní úpravě kompetencí regionálního ředitelství ochrany životního prostředí v rámci činností v soustavě Natura 2000. Představil zejména administrativní a koncepční nástroje ochrany přírody. Zajímavé srovnání s Českou republikou: 1/5 rozlohy Polska je pokryto soustavou Natura 2000. Celkem je v Polsku vyhlášeno 845 EVL (v ČR 1122) a 145 ptačích oblastí (v ČR jen 41).

Na závěr sekce vystoupil pan prorektor prof. Zbigniew Bukowski. Nejprve krátce představil příspěvek na téma právní úpravy odpadového hospodářství v obcích.

Poté se uskutečnil slavnostní závěr konference. Prof. Milan Damohorský všechny účastníky pozval na jubilejní 20. ročník česko-polsko-slovenské konference práva životního prostředí v září 2019 do Prahy.

Prorektor Prof. Zbigniew Bukowski v závěrečném slově trefně shrnul cíle, obsah a výsledky 19. ročníku. „*Když jsem před rokem vymyslel téma kontroly v oblasti práva životního prostředí, až jsem se zalekl, jestli je to vlastně nosné téma pro mezinárodní konferenci. Nyní po třech dnech jednání mám pocit, že to nosné bylo a že jsme ani zdaleka nevyčerpali všechna témata*“. Více si tedy snad přečteme třeba

v připravované kolektivní monografii, která bude Univerzitou v Bydgoszczi vydána a kterou doufejme pokřtíme příští rok v Praze.

Protože se stalo za 19 let společných konferencí dobrým zvykem věnovat část programu poznávání přírody a sportovním aktivitám, v rámci druhého dne konference se uskutečnila exkurze do přírodního parku Bory Tucholskie korunovaná sjezdem řeky na dvojmístných kajacích. Akce se zúčastnili i někteří profesori, proreктоři a proděkani. Všichni přežili a ve zdraví projeli asi 10 kilometrový úsek řeky. Dovolíme si konstatovat, že se 19. ročník vydařil.

doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D., Dr. Tomasz Bojar-Fijalkowski

THE 19TH ANNUAL INTERNATIONAL SCIENTIFIC POLISH-CZECH-SLOVAK CONFERENCE RELATING TO THE ENVIRONMENTAL LAW**Summary**

The 19th annual international scientific Polish-Czech-Slovak conference relating to the environmental law took place on 18th – 21th September 2018 in the historical town Chelmno in northern Poland. Faculty of Law of the University in Bydgoszcz was this year the organizers of the traditional environmental law conference. Academic lawyers dealing with the environmental law (academic lawyers from Czech, Polish and Slovak universities as well as from Polish Institute of Law of Academy of Science) are traditional participants of this conference. The topic of this conference – Control mechanisms in the Czech, Polish and Slovak environmental law in the field of environmental law and the enforcement – was based on lecture, reports and discussions.

Key words:

international conference; control mechanisms; environmental law; enforcement



**XIX CZESKO-POLSKO-SŁOWACKA KONFERENCJA PRAWA
OCHRONY ŚRODOWISKA – SPRAWOZDANIE****Strzeszenie:**

Dziewiętnasty już raz odbyła się międzynarodowa konferencja prawa ochrony środowiska. Tegoroczna edycja, po spotkaniu w okolicach Trnawy w roku 2016 i Brna w roku 2017, przypadła stornie polskiej. Jej organizatorem został Zakład Prawa Administracyjnego i Prawa Ochrony Środowiska Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy. Temat tegorocznej konferencji brzmiał „Kontrola przestrzegania przepisów o ochronie środowiska”, a obrady odbywały się w dniach 19-21 września bieżącego roku.

Przeszło pięćdziesięciu uczestników z dwóch słowackich,¹ czterech czeskich² i szesnastu polskich³ ośrodków naukowych zajmujących się prawem ochrony środowiska oraz przedstawiciele organów administracji ochrony środowiska⁴ i sądownictwa administracyjnego,⁵ obradowało w Chełmnie w województwie kujawsko-pomorskim. Komitetem Naukowym Konferencji⁶ kierował dr hab. prof. UKW Zbigniew Bukowski, a Komitetem Organizacyjnym⁷ dr Tomasz Bojar-Fijałkowski.



¹ Uniwersytet Komeńskiego w Bratysławie, Uniwersytet Trnawski.

² Uniwersytet Karola w Pradze, Uniwersytet Masaryk w Brnie, Uniwersytet Tomasa Baty w Zlinie, Uniwersytet Palackiego w Olomuńcu.

³ Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, Uniwersytet Gdańskim, Uniwersytet Szczeciński, Uniwersytet Łódzki, Uniwersytet w Białymstoku, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Uniwersytet Śląski w Katowicach, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy im. Jana Długosza w Częstochowie, Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk, Gdańska Szkoła Wyższa, Bydgoska Szkoła Wyższa, Europejska Wyższa Szkoła Prawa i Administracji w Warszawie, Akademia Sztuk Pięknych w Gdańsku.

⁴ Główny Inspektorat Ochrony Środowiska, regionalne dyrekcje ochrony środowiska.

⁵ Naczelny Sąd Administracyjny, wojewódzkie sądy administracyjne.

⁶ W składzie: dr hab. prof. UKW Zbigniew Bukowski (Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy), prof. zw. dr hab. Janina Ciechanowicz-McLean (Uniwersytet Gdański), prof. zw. dr hab. Wojciech Radecki (Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk), Prof. JUDr. Milan Damohorský, DrSc. (Uniwersytet Karola w Pradze), Doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D. (Uniwersytet Karola w Pradze), dr Tomasz Bojar-Fijałkowski (Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy).

⁷ W składzie: dr Tomasz Bojar-Fijałkowski, mgr Katarzyna Biskup, mgr Miłosz Chruście, pracownicy Zakładu Prawa Administracyjnego i Prawa Ochrony Środowiska Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy).

CENA JOSEFA VAVROUŠKA ZA ROK 2018 PRO STUDENTKY A STUDENTY KATEDRY PRÁVA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ PFUK

Josef Vavroušek (1944–1995) byl významnou osobností v oblasti ochrany životního prostředí a udržitelného rozvoje společnosti již od 80. let 20. století. V červnu 1990 se stal ministrem vlády ČSFR, předsedou Federálního výboru pro životní prostředí, a to do konce volebního období v červnu 1992. V roce 1991 zorganizoval spolu s prezidentem Václavem Havlem historicky první konferenci o životním prostředí v Evropě, na kterou do Dobříše přijeli ministři životního prostředí z celé Evropy. Na tuto historickou konferenci navázal proces setkávání evropských ministrů životního prostředí známý pod názvem „Životní prostředí pro Evropu“, kterou organizuje Evropská hospodářská komise OSN. V roce 1992 vedl čs. delegaci v rámci 2. celosvětové konference OSN o životním prostředí, Konference o životním prostředí a rozvoji, tzv. Summitu Země, pořádaného OSN v Riu de Janeiro. Až do své předčasné tragické smrti působil jako docent na Fakultě sociálních věd Univerzity Karlovy. Na jeho počest se každoročně udělují ceny za vynikající kvalifikační práce studentů českých a slovenských vysokých škol.

Koncem září letošního roku byla již po třiatřicáté udělena Cena Josefa VAVROUŠKA za vynikající kvalifikační práce studentů veřejných vysokých škol v oblasti ochrany životního prostředí a udržitelného rozvoje společnosti. Soutěže se v roce 2018 zúčastnili autoři devatenácti kvalifikačních prací celkem z devíti fakult tří českých a dvou slovenských univerzit. V kategoriích diplomových a dizertačních prací dominovali studenti Právnické fakulty Univerzity Karlovy.

V kategorii diplomových prací zvítězila Kateřina ŠICHMANOVÁ s prací na téma **Právní úprava zvláštní územní ochrany přírody a krajiny v České republice a Izraeli**. Práce byla obhájena na Právnické fakultě Univerzity Karlovy, na katedře práva životního prostředí. Vedoucím a konzultantem byl *doc. JUDr. Vojtěch STEJSKAL, Ph.D.*

V kategorii dizertačních prací Výbor rozhodl první místo neudělit. Druhé místo získala JUDr. Eva MAZANCOVÁ, Ph.D., za práci na téma **Velkoplošná územní ochrana přírody v České republice a vybraných evropských zemích z právního pohledu**. Práce byla obhájena na Právnické fakultě Univerzity Karlovy. Vedoucím a konzultantem byl *prof. JUDr. Milan DAMOHORSKÝ, DrSc.*

Výbor pro udílení cen Josefa Vavrouška dále **udělil** v kategorii **diplomových prací dvě Čestná uznání**, která obdrželi:

- 1) Václav BĚLOHOUBEK za práci: **Právní regulace ochrany ovzduší před znečišťováním z nevyjmenovaných zdrojů**. Práce byla obhájena na Právnické fakultě Univerzity Karlovy, na katedře práva životního prostředí. Vedoucím a konzultantem byl *JUDr. Michal SOBOTKA, Ph.D.*

- 2) Zuzana VRBOVÁ za práci: **Vybrané otázky práva ochrany klimatu se zaměřením na proces přenosu technologií**. Práce byla obhájena na Právnické fakultě Univerzity Karlovy, na katedře práva životního prostředí. Vedoucí a konzultantkou byla *JUDr. Karolína ŽÁKOVSKÁ, Ph.D.*

Výbor pro udělování cen Josefa Vavrouška zdůraznil, že silná a relativně vyrovnaná byla soutěž v letos nejvíce obesané skupině magisterských prací. Zde Výbor rozhodoval o ocenění skupiny opravdu výtečných prací. A to v několika odlišných ohledech. Například z hlediska hloubky analýzy a přehledu zkoumané problematiky, nebo důsledným rozvíjením etického a intelektuálního odkazu Josefa Vavrouška. A to nejen v kontextu udržitelného růstu a rozvoje bez drancování přírodních zdrojů a bez jejich poškozování, ale též v oblasti udržitelného rozvoje lidstva jako úkolu sociálního, politického a správního. Výbor (stejně jako loni) poukázal na klíčovou úlohu školitelů a konzultantů. Pokud se této role zhostí určená osoba s profesním zaujetím, může výrazně zvýšit kvalitu studentovy práce.

Ocenění budou laureátům předána u příležitosti slavnostního zasedání Vědecké rady Fakulty sociálních věd Univerzity Karlovy v Malé aule Karolina dne 14. listopadu 2018.

doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

JOSEF VAVROUŠEK AWARD 2018

Every spring, the Scientific Council of the Faculty of Social Sciences of Charles University in Prague invites applicants for the public Josef VAVROUŠEK Award. Competition is open to Bachelor, Masters and Dissertation Theses defended in the current and past Academic Year, with reviews and results enclosed. Award categories: a) Student (nature and extent of Bachelor or Diploma Thesis); b) Scientific research (nature and extent of Doctoral Thesis). In the 2018 in the categories of Diploma Thesis and Dissertations was awarded 4 Students from Department of Environmental Law, Faculty of Law, Charles University.

Josef Vavroušek (1944–1995) was Czech environmentalist, scientist, professor and politician, and founder of the Environment for Europe process. He worked for 15 years (1975–1990) as a scientist in the field of cybernetics, general systems theory, science of science, and human environment, specializing in macro-ecology of Man and environmental policy. During this period he was a member of the executive body of the Ecological Section of the Biological Society, Czechoslovak Academy of Sciences (1985–1991), one of the founding members of the first executive body of the Circle of Independent Intelligentsia (1988–1989) and a member of the Club of Rome. He was also one of the founders of the Civic Forum and later of the Civic Movement in Czechoslovakia and a member of their executive bodies. In 1989 Josef Vavroušek was one of the leaders of the Czechoslovakian Velvet Revolution. In April 1990 he became vice-chairman of the State Commission for Scientific and Technical Development (responsible for the environment), and then in June 1990 he became the first (and last) environment Minister of the Federal Government of Czechoslovakia. It was in this role that Josef Vavroušek proposed and organized the first pan-European conference of environment Ministers.



RECENZE A ANOTACE

Hana Müllerová: *Právo na příznivé životní prostředí: Zkušenosti vybraných evropských zemí a návrhy pro budoucí uplatňování v ČR*. 1. vydání. Praha : Ústav státu a práva Akademie věd ČR, v.v.i., 2018, 236 s. ISBN: 978-80-87439-34-0

Kniha „Právo na příznivé životní prostředí: Zkušenosti vybraných evropských zemí a návrhy pro budoucí uplatňování v ČR“ zakončuje triptych věnovaný právu na příznivé životní prostředí. Předcházející dvě knihy této „trilogie“ Právo na životní prostředí: Teoretické aspekty¹ a Právo na příznivé životní prostředí: Nové interpretační přístupy² vyšly nejprve v elektronické podobě, v knižní podobě vychází celá trilogie v letošním roce (2018).

Publikace Právo na příznivé životní prostředí: Zkušenosti vybraných evropských zemí a návrhy pro budoucí uplatňování v ČR³ se skládá ze dvou základních částí, první z nich se věnuje problematice práva na životní prostředí, jejímu zakotvení v ústavních normách vybraných evropských zemí, konkrétně Francie, Belgie, Finska, Španělska a Portugalska a způsobu uplatňování tohoto práva v těchto zemích. Druhá část je svým způsobem završením celého triptychu, neboť v něm autorka vychází z poznatků ze všech předcházejících částí, hodnotí právo na příznivé životní prostředí v ČR a navrhuje možnosti jeho interpretace a uplatňování, které vycházejí jak z předcházejících poznatků, tak z kontextu tohoto práva daným jeho zakotvením v Listině základních práv a svobod v části věnované hospodářským a sociálním právům.

Přínosem komparativní části práce je především skutečnost, že se autorka neomezuje na způsob zakotvení práva na příznivé životní prostředí pouze v normativních textech, ale zabývá se jeho praktickým uplatňováním. Vedle toho se neomezuje na zakotvení práva v ústavním pořádku a zkoumá též zákonná ustanovení, která se k tomuto právu přímo vztahují nebo ovlivňují jeho vymezení a způsob jeho uplatňování. Dále se komparativní část zabývá skutečnými přínosy zakotvení práva na příznivé životní prostředí v právním řádu daného státu. V neposlední

¹ Müllerová, H.: Právo na životní prostředí: Teoretické aspekty. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2015, 125 s.

² Müllerová, H. a kol. Právo na příznivé životní prostředí: Nové interpretační přístupy, Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2016. 288 s.

³ Müllerová, H.: Právo na příznivé životní prostředí: Zkušenosti vybraných evropských zemí a návrhy pro budoucí uplatňování v ČR. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2018, 236 s. ISBN 978-80-87439-34-0, 978-80-87439-35-7 (e-kniha).

řadě je věnována pozornost judikatuře vztahující se k uplatňování práva na příznivé životní prostředí nebo s ním související, pakliže v dané zemi existuje, resp. je dohledatelná.

Určitou nevýhodou tohoto přístupu je nemožnost dodržet stejnou strukturu kapitol, které se věnují jednotlivým zemím, resp. zkoumat ve všech zemích stejné otázky. Byť je zjevná snaha autorky tuto jednotnost co nejvíce dodržet (konkrétně držet se schématu: způsob zakotvení práva vztahového k životnímu prostředí do ústavy včetně zasazení do širšího ústavního kontextu, právní povaha zakotveného práva včetně otázky jeho přímé aplikovatelnosti, přínos zakotvení práva na životní prostředí v interpretační rovině a ve vztahu k rozvíjení právních principů, vymáhání práva na příznivé životní prostředí v dané zemi), velká odlišnost přístupu k právu na příznivé životní prostředí ve zkoumaných zemích to plně neumožňuje.

Komparativní část knihy již s ohledem na skutečnost, že se zabývá právní úpravou pěti evropských států (nepočítaje část věnovanou ČR), nemohla taktéž přinést vyčerpávající analýzu způsobu uplatňování práva na příznivé životní prostředí, nicméně autorka v žádném případě nezůstává na povrchu a zvolený rozsah a způsob zpracování považují za plně odpovídající cíli vytyčenému v úvodu práce ve vztahu ke komparativní části, podle kterého se publikace „snaží jít v mezinárodní komparaci ještě více do hloubky a detailu a ptá se po reálném odrazu zakotveného práva v menším počtu zemí, které byly předmětem analýzy.“ Za splněný tak považují i slovy autorky konečný cíl publikace, kterým je: „po rozboru vybraných ústavních řádů jednak zhodnotit, zda v analyzovaných zemích přispívá aplikace práva na životní prostředí ke zvyšování kvality životního prostředí a posilování jeho ochrany – to je konečnoucí vlastním účelem zakotvení tohoto ústavního práva. Jednak je cílem shromáždit poznatky o „dobrém“ fungování práva na životní prostředí, zkoumat, jakými způsoby je docíleno jeho skutečné aplikace v těch státech, v nichž je toto právo funkční, a tyto poznatky následně prezentovat jako možnou inspiraci pro český právní řád.“

V části věnované ČR autorka navazuje na své předcházející práce věnované tomuto tématu. Zabývá se, s přihlédnutím k poznatkům plynoucím z komparativní části knihy, především zařazením práva na příznivé životní prostředí mezi hospodářská, sociální a kulturní práva a dále pak vymezením vlastního (esenciálního) rozsahu tohoto práva. V této části vychází a navazuje na první práci věnovanou esenciálnímu rozsahu práva na příznivé životní prostředí, kapitolu zpracovanou Veronikou a Maximem Tomoszkovými⁴ v druhé knize triptychu, kolektivní monografii Právo na příznivé životní prostředí: Nové interpretační přístupy.

⁴ TOMOSZKOVÁ, Veronika – TOMOSZEK, Maxim. Esenciální obsah práva na příznivé životní prostředí. In: H. Müllerová a kol. Právo na příznivé životní prostředí: Nové interpretační přístupy [online]. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2016, s. 115-157.

Podkladem pro zpracování této kapitoly jsou jak judikáty Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, tak literatura věnovaná především ústavněprávním hlediskům sociálních, hospodářských a kulturních práv. Závěrem této části autorka předkládá vlastní návrhy týkající se konceptu práva na příznivé životní prostředí, které by měly být podle jejího názoru brány v úvahu při jeho uplatňování, resp. které by zároveň mohly umožnit efektivní uplatňování tohoto práva.

Knihu *Právo na příznivé životní prostředí: Zkušenosti vybraných evropských zemí a návrhy pro budoucí uplatňování v ČR*, stejně tak jako předcházející knihy triptychu považuji za velmi přínosné a aktuální pro teorii i praxi. Publikace ukazuje hloubku tohoto tématu a jeho potenciál, stejně tak přináší celou řadu nových otázek, kterými je nezbytné se zabývat. V tomto ohledu posuzované dílo nemůže být vyčerpávající a ani to podle mého názoru nebylo jeho cílem. Naopak umožňuje mnohými svými pohledy vyvolat diskusi jak mezi akademickou sférou, tak (možná) mezi aplikační praxí, zejména na úrovni soudnictví.

Knihu mohu doporučit nejen právním teoretikům i praktikům, ale i neprávnické veřejnosti. Osobně bych byla ráda, kdyby se dostala do rukou nejen právníkům zabývajícím se právem životního prostředí, ale též ústavním právníkům.

JUDr. Martina Franková, Ph.D.

**RIGHT TO A FAVOURABLE ENVIRONMENT: EXPERIENCES
OF SELECTED EUROPEAN COUNTRIES AND PROPOSALS
FOR FUTURE APPLICATION IN THE CZECH REPUBLIC**

Summary

The reviewed publication consists of two basic parts. The first one is dedicated to the rights of the environment, its grounding in constitutional norms selected European countries, namely France, Belgium, Finland, Spain and Portugal and the method of application of the law in these countries. The second part in a way completes the whole triptych, as the author draws on the findings from all the previous parts, evaluates the right to a favorable environment in the Czech Republic and proposes the possibilities of its interpretation and application.



PŘEHLED AKTUÁLNÍ LEGISLATIVY

Sbírka zákonů červenec – září 2018

Částka 74

Vyhláška č. 142/2018 Sb., o náležitostech posouzení vlivu záměru a koncepce na evropsky významné lokality a ptačí oblasti a o náležitostech hodnocení vlivu závažného zásahu na zájmy ochrany přírody a krajiny.

Částka 77

Nařízení vlády č. 147/2018 Sb., o stanovení bližších podmínek při provádění opatření společné organizace trhů se zemědělskými produkty v oblasti vinohradnictví a vinařství pro období 2019–2023.

Částka 86

Zákon č. 169/2018 Sb., kterým se mění zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

Částka 88

Zákon č. 172/2018 Sb., kterým se mění zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 176/2018 Sb., kterým se mění zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Částka 89

Vyhláška č. 183/2018 Sb., o náležitostech rozhodnutí a dalších opatření vodoprávního úřadu a o dokladech předkládaných vodoprávnímu úřadu.

Částka 91

Nařízení vlády č. 187/2018 Sb., o vyhlášení evropsky významných lokalit zařazených do evropského seznamu.

Částka 92

Nařízení vlády č. 189/2018 Sb., o kritériích udržitelnosti biopaliv a snižování emisí skleníkových plynů z pohonných hmot.

Vyhláška č. 190/2018 Sb., kterou se mění vyhláška č. 415/2012 Sb., o přípustné úrovni znečišťování a jejím zjišťování a o provedení některých dalších ustanovení zákona o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů.

Částka 98

Nařízení vlády č. 197/2018 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 43/2018 Sb., o podmínkách poskytování plateb pro horské oblasti a jiné oblasti s přírodními nebo jinými zvláštními omezeními a o změně některých souvisejících nařízení vlády.

Částka 105

Vyhláška č. 210/2018 Sb., kterou se mění vyhláška č. 321/2014 Sb., o rozsahu a způsobu zajištění odděleného soustředování složek komunálních odpadů.

Summary:

This section of the Journal provides an overview of the current Czech environmental legislation in the Collection of Laws of the Czech Republic from July to September 2018



← ČASOPIS "ČESKÉ PRÁVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ" →**Informace o časopisu**

Od roku 2001 vydává Česká společnost pro právo životního prostředí, členka Rady vědeckých společností ČR, ve spolupráci s katedrou práva životního prostředí Právnické fakulty Univerzity Karlovy recenzovaný odborný vědecký časopis **České právo životního prostředí**. První číslo vyšlo 30. září 2001. Časopis je registrován u Ministerstva kultury, evidenční číslo MK ČR E11476 a má přiděleno od Národní technické knihovny mezinárodní standardizované číslo periodik ISSN 1213-5542.

Dne 4. 2. 2014 zařadila Rada pro výzkum, vývoj a inovace časopis České právo životního prostředí na Seznam recenzovaných neimpaktovaných periodik vydávaných v ČR.

Časopis **České právo životního prostředí** je v České republice jediný svého druhu, a například na Slovensku podobně zaměřené periodikum dosud neexistuje. Posláním a obsahovým zaměřením časopisu je výchovně vzdělávací, vědecká a informační činnost v oblasti práva životního prostředí včetně environmentální politiky, jejímž cílem je rozvoj práva životního prostředí v podmínkách České republiky a Evropské unie. Tematicky se věnuje mezinárodnímu, evropskému unijnímu, mezinárodnímu srovnávacímu a českému právu. Pravidelnými rubrikami časopisu jsou původní odborné vědecké články v rubrice „Vědecká témata“, dále komentáře k novým právním úpravám, zprávy z vědeckých konferencí, informace o správních a soudních judikátech, přehled vývoje legislativy, recenze a anotace odborné literatury, programech realizujících státní environmentální politiku, apod. Časopis by měl ve svých výsledcích přispět k právní a ekologické výchově, vzdělávání a osvětě veřejnosti, jak laické, tak především odborné z oblasti státní správy, soudnictví, územních samospráv, vysokého a středního školství, podnikatelských kruhů, občanského sektoru, apod.

Časopis je vydáván obvykle 4 x ročně nákladem 400 kusů. Od roku 2001 vyšlo dosud celkem 49 čísel. Plné verze starších čísel časopisu jsou k dispozici též v elektronické podobě ve formátu pdf na internetové stránce <http://www.cspzp.com/casopis.html>. Časopis je tištěn na ekologickém papíru splňujícím mezinárodní ekologické normy ISO 14001 a certifikáty EMAS, FSC, PEFC a ECF.

THE JOURNAL "ČESKÉ PRÁVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ"

The journal České právo životního prostředí (Czech Environmental Law Review) is a peer-reviewed journal with ISSN 1213-5542, published by the Czech Society for Environmental Law since 2001 and registered by Ministry of Culture under evidence number MK ČR E11476. The journal České právo životního prostředí is prepared in the collaboration with the Department of Environmental Law, Faculty of Law, Charles University, Prague.

The journal České právo životního prostředí is indexed since 2014 on the List of Reviewed Czech journals by the The Government Council for Science, Research and Innovation.

The Journal Czech Environmental Law Review is the first and currently one specialized peer-reviewed journal concerned with environmental law and environmental policy in the Czech Republic. Through the journal the Czech Society for Environmental Law provide updated and detailed information on a current development of research, legislation and jurisdiction in the Czech, European and International environmental law, as well as on new publication, Society's activities that are under preparation and on other news in this field. The journal is opened to all authors who are interested in the environmental law, both Czech and foreign. Chief-editor is Doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D., e-mail address: stejskal@prf.cuni.cz.

The thematic pieces to be published in journal are reviewed by two specialists in the field concerned, who decide whether the text is suitable for publication or make comments, which are subsequently sent to the author.



☛ POKYNY PRO AUTORY PŘÍSPĚVKŮ ☚**Pokyny pro autory příspěvků do časopisu
České právo životního prostředí****I.**

Rukopis autoři zasílají redakci v elektronické verzi, a to na e-mailovou adresu stejskal@prf.cuni.cz

II.

Rukopis je třeba redakci nabídnout v podobě, v jaké má být publikován. Musí obsahovat jméno autora (jméno, příjmení, tituly); název v češtině (slovenštině) a angličtině; český (slovenský) a anglický abstrakt v rozsahu 1500 znaků; tři až pět klíčových slov v češtině (slovenštině) a angličtině; seznam literatury citované v textu; případnou dedikaci na vědecký projekt (v rámci něhož příspěvek vznikl). Samotný text příspěvku může být i v jiném jazyce než čeština, slovenština, angličtina. Minimální text nabízeného příspěvku činí zpravidla 4 normostrany, příspěvky určené pro hlavní rubriku „Vědecká témata“ minimálně 10 normostran.

III.

Rukopis by měl splňovat následující formální požadavky – velikost písma 12, nadpisy 14, typ písma Times New Roman, nebo Ariel nebo Calibri, řádkování 1,5. Elektronická verze rukopisu musí být zpracována v některém z obecně dostupných tiskových editorů (např. MS Word). Preferovaná přípona souboru je .doc nebo .docx, případně .rtf.

IV.

Poznámky v rukopisu je třeba číslovat průběžně a zařadit dole na stránce v poznámce pod čarou (poznámky patové), nikoliv na konci příspěvku. Veškeré citace je třeba provádět v souladu s ČSN ISO 690 a ČSN ISO 690-2

V.

Součástí rukopisu mohou být i tabulky, grafy, fotografie. Autor vždy uvede citaci zdroje a autorství fotografie, případně vysvětlující titulek (legendu) k tabulce, grafu, fotografii. Redakce si vyhrazuje právo vytisknout tabulku, graf, fotografii jen černobíle.

VI.

Autoři jsou plně odpovědní za jazykovou a formální úroveň rukopisu, která je jedním z dílčích kritérií celkového hodnocení. Redakce provádí pouze nezbytné základní jazykové úpravy přijatých textů.

VII.

Redakce předpokládá, že nabízený rukopis nebyl dosud publikován v jiném periodickém tisku. Redakce očekává, že ji autoři budou informovat o skutečnosti, že celý rukopis nebo jeho část nebo některé podstatné výsledky již byly publikovány v jiné publikaci na úrovni článku v recenzovaném vědeckém časopise nebo monografii. V případě předložení rukopisu vycházejícího z kvalifikační studentské práce, je třeba tuto skutečnost redakci sdělit.

VIII.

Poskytnutím rukopisu (autorského díla) redakci bere autor na vědomí, že dílo bude po svém zveřejnění v časopise České právo životního prostředí poskytnuto k online přístupu uživatelům Internetu na webové stránce České společnosti pro právo životního prostředí. Do přijetí k publikaci je autor oprávněn redakci sdělit, že poskytnutí svého díla k online přístupu nepovoluje. Autorova práva k dalšímu užití díla tím nejsou dotčena.

IX.

V rukopisu autoři uvedou své kontaktní údaje: jméno s uvedením všech titulů, pracoviště (u doktorandů vysokou školu), případně e-mail a poštovní adresu pro zaslání autorských výtisků.

X.

Rukopis, který nesplňuje formální náležitosti vyplývající z těchto Pokynů, nemůže být přijat do recenzního řízení nebo z něj může být vyřazen.

INFORMATION FOR AUTHORS

The manuscript has to be sent as electronic document to stejskal@prf.cuni.cz

The manuscript has to be in required format, font size 12, headlines 14, line spacing 1,5 lines, etc. It has to contain name of the author, title of the article in Czech and English, abstract in Czech and English, key words, bibliography and eventually dedication for a project. Length of the article is supposed to be 4 pages, in case of the main topic 10 pages. Author is liable for proper citations which have to be inserted as footnotes, not endnotes. The citations have to follow citation rules ČSN ISO 690 a ČSN ISO 690-2. It is presumed that the manuscript has not been published before. After publishing in the Journal Czech Environmental Law Review the article will be available online on the website of the society. The manuscript that does not comply with these guidelines cannot be accepted for review process or it can be discarded.



☛ ZÁSADY RECENZNÍHO ŘÍZENÍ ☚

Zásady recenzního řízení v rámci časopisu České právo životního prostředí

1. Předmět recenzního řízení

- 1.1 Standardnímu anonymnímu recenznímu řízení zpravidla podléhají odborné příspěvky určené pro klíčovou rubriku časopisu „Téma“, tedy původní autorské příspěvky představující výsledky či dílčí výsledky původního výzkumu, zaměřené obvykle na monotematický problém, dosud nepublikované v jiném tištěném periodiku či na internetu.
- 1.2 Příspěvky do ostatních pravidelných rubrik časopisu podléhají zjednodušenému recenznímu řízení, pokud si redakční rada příspěvek nevyhradí k standardnímu recenznímu řízení.
- 1.3 Za obsah jednotlivých příspěvků odpovídají jejich autoři, otištěné příspěvky v časopisu České právo životního prostředí nemusí vyjadřovat názory redakce ani redakční rady.
- 1.4 Důvodem odmítnutí otištění nabídnutého příspěvku může být i skutečnost, že nabídnutý rukopis byl již publikován v jiném českém periodiku či na internetu.

2. Postup před zahájením recenzního řízení

- 2.1 Redakce prostřednictvím šéfredaktora přijímá nabídky příspěvků na otištění v časopise.
- 2.2 Redakční rada má právo kdykoli si vyžádat k nahlédnutí, případně posouzení, rukopisy příspěvků nabídnuté redakci, včetně těch, které obvykle nejsou určeny k recenznímu řízení (například informace o životním jubileu či v budoucnu pořádané vědecké konference).
- 2.3 Redakce má právo odmítnout nabídnutý příspěvek, pokud se domnívá, že nesplňuje základní požadavky kladené na odborný text nebo výrazně vybočuje z oblasti práva životního prostředí a příbuzných oborů. Toto rozhodnutí musí zdůvodnit před redakční radou časopisu, pokud si to redakční rada vyžádá.
- 2.4 Redakce může autorovi doporučit provedení jazykových, formálních i obsahových úprav ještě před tím, než nabídnutý rukopis postoupí do standardního či zjednodušeného recenzního řízení. V případě, že autor odmítne navržené změny provést, redakce jeho nabídnutý příspěvek, tak jak jej autor odevzdal, postoupí do standardního či zjednodušeného recenzního řízení

3. Průběh recenzního řízení¹

- 3.1** Každý příspěvek nabídnutý redakci časopisu podléhá posouzení redakce (případně redakční rady, vyhradí-li si toto), zda bude určen pro rubriku „Téma“. Takové příspěvky budou podrobeny standardnímu anonymnímu recenznímu řízení. O přijetí do standardního či zjednodušeného recenzního řízení i o jeho následném výsledku je autor informován šéfredaktorem.
- 3.2** V standardním anonymním recenzním řízení je příspěvek posuzován dvěma recenzenty vybranými zpravidla z členů redakční rady nebo okruhu odborníků doporučeného členem redakční rady nebo, pokud si toto vyhradí, redakční radou.
- 3.3** Autor a recenzenti zůstanou navzájem anonymní. Recenzent není zaměstnancem stejného pracoviště jako autor či jeden ze spoluautorů a není ani jakýmkoliv jiným způsobem v konfliktu zájmů ohledně recenzovaného příspěvku.
- 3.4** Recenzent, který přijal posuzování nabídnutého rukopisu, posoudí text obvykle ve lhůtě 4 týdnů a vypracuje odborný recenzní posudek. V jeho závěru bude doporučení, zda má redakce příspěvek přijmout k otištění a) bez úprav, b) s úpravami, c) přepracovat, nebo d) odmítnout příspěvek otisknout. Ve všech případech je nutné uvést zdůvodnění.
- 3.5** Na základě posudků recenzentů šéfredaktor autorovi sdělí, zda redakce časopisu a) rukopis přijímá bez výhrad k otištění, b) požaduje přepracování rukopisu, c) požaduje úpravy rukopisu nebo d) odmítá přijmout rukopis k otištění. V případě, že autora žádá o přepracování, o úpravy nebo jeho text odmítá, uvede i nejzávažnější důvody. Konečné rozhodnutí o přijetí či zamítnutí příspěvku činí ve všech případech šéfredaktor nebo, vyhradí-li si toto, redakční rada.
- 3.6** Výsledek standardního anonymního recenzního řízení je závazný pro autora nabídnutého příspěvku, který je povinen do termínu určeného šéfredaktorem zapracovat připomínky recenzentů, není-li stanoveno v bodě 3.7 jinak. V případě neprovedení přepracování či provedení nedostatečné úpravy autorského příspěvku si redakce nebo redakční rada vyhrazuje právo odmítnout předmětný autorský příspěvek publikovat.
- 3.7** V případě autorova nesouhlasu s posudkem recenzenta může autor zaslat redakci dopis či email s důvody nesouhlasu, který šéfredaktor předloží příslušným recenzentům ke stanovisku. Toto stanovisko tlumočí autorovi. Nedojde-li ke shodě recenzentů a autora, rozhodne o otištění příspěvku šéfredaktor, případně předloží autorův text redakční radě ke konečnému rozhodnutí, vyhradí-li si rada toto rozhodnutí.
- 3.8** Za recenzní posudek se považuje i oponentský posudek, pokud jde o publikaci kvalifikační práce či její podstatné části obhájené na vysoké škole. Recenzní

¹ Doporučená struktura recenzního posudku je na www.cspzp.com.

posudek se nevyžaduje v případech publikace textu odborných přednášek prolovených před vědeckou radou příslušné vysoké školy či její fakulty v rámci habilitačního nebo jmenovacího řízení.

3.9 Pro zjednodušené recenzní řízení platí ustanovení o standardním recenzním řízení obdobně, s tím, že postačí jeden posudek člena redakční rady.

4. Redakční rada

Redakční rada se sestává z významných odborníků na problematiku práva životního prostředí a ostatních souvisejících oborů. Členy redakční rady jmenuje představenstvo České společnosti pro právo životního prostředí. Redakční rada se usnáší nadpoloviční většinou hlasů svých členů.

5. Závěrečné ustanovení

Tyto zásady včetně jejich změn schvaluje na základě čl. 12 svých stanov představenstvo České společnosti pro právo životního prostředí.

PRINCIPLES OF THE REVIEW PROCEEDINGS

The review proceedings of academic journal articles intended to be published in the main sections of the Journal Czech Environmental Law Review. The articles are considered by two different reviewers chosen from the editorial board and one professional recommended by the editor or by member of editorial board. The author and the reviewer are supposed not to know each other. Based on the consideration the article can be accepted for review or sent back with objections or comments. The author can be asked to change the article. The article then goes to anonymous review proceeding which is supposed to bring different opinions about the article and open the ways either to publish the article or to refuse. Both possibilities have to be justified by the reviewer.



