

ACTA
UNIVERSITATIS
CAROLINAE

IURIDICA 3/2017
Vol. LXIII

IURIDICA
3/2017
Vol. LXIII

UNIVERZITA KARLOVA
NAKLADATELSTVÍ KAROLINUM
2017

Vědečtí redaktoři: prof. JUDr. Milan Damohorský, DrSc.
doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

Všechny články tohoto čísla byly recenzovány.

OBSAH

Předmluva	7
<i>Milan Damohorský</i> : Soukromoprávní prvky v právu životního prostředí	9
<i>Hana Müllerová</i> : Právo žít v příznivém životním prostředí jako nová součást ochrany osobnosti	15
<i>Petra Humlíčková</i> : Prolínání prvků veřejného a soukromého práva u odpovědnosti v oblasti životního prostředí aneb lze úspěšně žalovat náhradu škody způsobenou uplatněním práv účastníka v řízení	35
<i>Martina Franková</i> : Ochrana nejen vlastnického práva osob dotčených výstavbou ve stavebním právu	45
<i>Vojtěch Stejskal</i> : Veřejný, nebo soukromý zájem na ochraně přírody a krajiny?	75
<i>Eva Mazancová</i> : Uplatňování náhrady újmy za ztížení zemědělského nebo lesního hospodaření podle zákona o ochraně přírody a krajiny na pozemcích ve vlastnictví státu	85

PŘEDMLUVA

Příspěvky jednotlivých autorů tohoto čísla *Acta Universitatis Carolinae Iuridica* spojuje obor, kterému se dlouhá léta v teorii, praxi i výuce na vysokých školách věnují. Tím je právo životního prostředí. Právní obor, který se – přes své hluboké historické kořeny – vyvíjel především od počátku 70. let 20. století, a to velmi dynamicky. To platí nejen pro vnitrostátní právní řád, ale rovněž pro mezinárodní a evropské právo, počínaje již legendární Stockholmskou konferencí OSN v roce 1972.

Přestože se v případě práva životního prostředí jednoznačně jedná o veřejnoprávní obor, s výrazným zastoupením nástrojů správního, trestního a finančního práva, nalezneme v něm na druhou stranu četné prvky, které odkazují i do práva soukromého (namátkou: věc, vlastnictví, odpovědnost, škoda, náhrada za omezení vlastnického práva, apod.). Toho si právě všímají příspěvky v tomto čísle *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*.

Většina autorů se v říjnu 2016 zúčastnila mezinárodní vědecké konference pořádané v Praze na Právnické fakultě Univerzity Karlovy. Konference se věnovala jednotícímu tématu „Soukromé a veřejné v soudobém právu“ a v samostatných sekcích zkoumala tyto aspekty z pohledu různých právních odvětví. Blok práva životního prostředí byl v rámci sekce II.: Relativizace dualismu veřejného a soukromého práva. Mnohé z příspěvků v tomto čísle *Acta Universitatis Carolinae Iuridica* byly zpracovány následně od konce roku 2016 až po jaro 2017.

Jednotlivé příspěvky se věnují soukromoprávním prvkům v právu životního prostředí. Autoři se zejména zabývají tématy významu výslovného zařazení práva žít v příznivém životním prostředí mezi osobnostní práva v novém občanském zákoníku; ochranou nejen vlastnického práva osob dotčených výstavbou ve stavebním právu; uplatňováním náhrady újmy za ztížení zemědělského nebo lesního hospodaření podle zákona o ochraně přírody a krajiny na pozemcích ve vlastnictví státu; prolínáním prvků veřejného a soukromého práva u odpovědnosti v oblasti životního prostředí; či uplatňováním veřejného a soukromého zájmu v oblasti ochrany přírody a krajiny. V jednotlivých dílčích tématech se autoři zabývají prvky práva veřejného i práva soukromého, které se často v právu životního prostředí vzájemně prolínají a ovlivňují. Druhým úhlem pohledu je analýza hmotněprávních a procesních ustanovení vybrané legislativní úpravy. Autoři se snaží čtenáře informovat o teoretických poznacích a východiscích vybrané části právní úpravy. Zároveň se snaží poukázat na některé problematické otázky, včetně recentního

vývoje legislativy, s naznačením možných přístupů k jejich řešení, včetně úvah *de lege ferenda*.

Závěrem bychom rádi jménem všech autorů poděkovali za podporu tohoto čísla prof. JUDr. PhDr. Michalu Tomáškoví, DrSc., proděkanovi pro vědu, výzkum a ediční činnost Právnické fakulty UK v Praze.

*Milan Damohorský
Vojtěch Stejskal*

SOUKROMOPRÁVNÍ PRVKY V PRÁVU ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ*

MILAN DAMOHORSKÝ

Abstract: Private Law Elements in the Environmental Law

The article deals with the role of civil law in the environmental protection. Even though private law plays a very marginal role in the domain of public environmental law, some crucial and important consequences appear. Especially, ownership of the parts and elements of the environment has an influence on the protection of those parts and on the remedy of environmental damage. The new Czech Civil Code plays an important role in this domain, but there are some problems with the provisions concerning animals, plants and neighbourhoods rights. Even though we must take into account civil law consequences of environmental protection, environmental law remains fundamentally and basically in the domain of public law.

Keywords: owned and unowned environment, ownership, animals, plants, land and water

Klíčová slova: životní prostředí – vlastnitelné a nevlastnitelné, vlastnictví, zvířata, rostliny, půda a voda

DOI: 10.14712/23366478.2017.11

ÚVODEM

Pokud o právu dle klasiků platí, že je **multidimenzionálním fenoménem**,¹ pak to o právu životního prostředí platí dvojnásobně. Je nejen multioborové, pokud jde o množství zastoupených a v něm se prolínajících ostatních právních odvětví, ale i o další odvětví a disciplíny jiných věd (přírodních, lékařských, společenských a řady dalších). Též soukromé a veřejné se v právu životního prostředí intenzivně prolínají. Vlastně tvoří jeho jádro a podstatu, protože vyjadřují trvalé napětí, ba souboj, mezi soukromými zájmy vlastníků na ekonomickém zisku a veřejném zájmu společnosti na ochraně a zachování příznivého stavu životního prostředí a jeho složek.

Právo životního prostředí je bezesporu (alespoň většinou) právem veřejným, byť se v něm vyskytují i prvky práva soukromého. Jejich právní substrát a základ je nesporně v právu vlastnickém. Klíčové je proto dělení složek a komponent životního

* Tento příspěvek vznikl v rámci PRVOUK 06, jehož hlavním koordinátorem je prof. JUDr. et PhDr. Michal Tomášek, DrSc., a to v rámci vědeckého výzkumu na Katedře práva životního prostředí PF UK.

¹ GERLOCH, A.: *Teorie práva*. 6. aktualizované vydání. Plzeň: Nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, s. 21.

prostředí (dle anglické právní doktríny) na věci **vlastnitelné a nevlastnitelné** (*owned and unowned environment*). Zařazení do jedné či druhé kategorie pak má mnoho důsledků a konotací jak pro právo životního prostředí, tak i pro další právní odvětví.

Ve svém stručném příspěvku bych se rád zaměřil na postižení některých vybraných (dle mého názoru klíčových) prvků soukromého práva v ochraně životního prostředí. Pokusím se též postihnout některé problémy, které vzájemné vztahy mezi právem soukromým a veřejným na úseku ochrany životního prostředí provázejí, a zamyslet se nad možnostmi jejich řešení.

VZTAH PRÁVA SOUKROMÉHO A VEŘEJNÉHO

Druhá věta § 1 odst. 1 občanského zákoníku zní: „*Uplatňování soukromého práva je nezávislé na uplatňování práva veřejného.*“ To je dikce vcelku jasná, ale velmi problematická. Je otázkou, co jí autor mínil a jak ji tedy vykládat. Praxe jí totiž v milionech každodenních právních vztahů odporuje.

Problém však netvoří jen tato zjevně problémová, sporná a až nesmyslná věta, ale hlavně neprovázanost (také pojmová a terminologická) práva soukromého a veřejného. Ústně a neoficiálně se dokonce traduje, že nový občanský zákoník v době jeho psaní a následného projednávání nikdo z významnějších českých odborníků přes veřejné právo neviděl a nemohl tudíž ani připomínkovat a oponovat, jinak by tento celostátně a celospolečensky významný a stěžejní právní předpis mohl a měl být ve vztahu k právu veřejnému koncipován a napsán zcela odlišně.

Při nejbližší novelizaci občanského zákoníku by výše uvedená věta měla být bez náhrady celá vypuštěna. Je dle mého názoru nadbytečnou a zavádějící, protože vztahové otázky se vykládají teorií a judikaturou, nikoliv se uzákoňují. Případně by měla být alespoň přeformulována, a to tak, aby dávala smysl a byla v souladu s věcnou i právní realitou.

Konečně obdobné ustanovení bylo po mnoho let obsaženo v § 90 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny, a to v tom smyslu, že tento zákon je *lex specialis* k zákonům o ochraně vod, půdy, lesa, myslivosti, rybářství atd. Tato „explicitní specialita“ však byla „trnem v oku“ jiným resortům, byla v podstatě ojedinělá, a proto všeobecně dráždila. Při jedné z novelizací tak byla bez náhrady vypuštěna. Na právním stavu se však tím nic nezměnilo, protože bylo a je zjevné, že ochrana přírody, minimálně ve své zvláštní formě, je a nutně musí být speciální k výše uvedeným věcným okruhům. Vzájemné vztahy předpisů je třeba vykládat z povahy a logiky věcí a netřeba je uzákoňovat, neboť by jinak každý zákon musel mít na závěr ve svých společných a závěrečných ustanoveních dlouhé výčty upravující jeho postavení v právním řádu.

Nový český občanský zákoník tak na jednu stranu uzákoňuje právo na příznivé životní prostředí (§ 81 odst. 2), ale na druhou stranu vypouští (již neobsahuje) například institut škody na životním prostředí a na přírodě, které měl zákoník předešlý, byť ve své novelizované podobě. V obou případech však chybělo či chybí další rozvedení a legislativní práce s daným ustanovením, tak aby tato práva či instituty mohly být uvedeny do praktického života. Pojmově jde o „krůčky správným směrem“, které však nebyly dále rozpracovány.

VLASTNICKÉ PRÁVO A OCHRANA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

Základní ústavní a právní rámec pro právo vlastnické vymezuje článek 11 Listiny základních práv a svobod, který nejen že garantuje ochranu vlastnickému právu a prohlašuje rovnost všech jeho forem, ale na druhé straně i stanoví, že výkon vlastnického práva není neomezený a že je limitován nejen právy ostatních vlastníků, ale i obecně chráněnými veřejnými zájmy. Jeho výkon se tak nesmí dít na úkor lidského života a zdraví, životního prostředí, ochrany přírody a kulturních památek, a to nad rámec stanovený zvláštními zákony.

Zcela neomezené a bezbřehé vlastnické právo je teoretickým i praktickým nesmyslem. Nejen že musí být vlastník vždy nutně omezen právy ostatních (dalších) vlastníků, zejména svých sousedů, ale nesmí poškozovat a ohrožovat nad určitou přijatelnou (právně stanovenou) a snesitelnou míru ani veřejné statky a blaho, jakož i zasahovat do základních lidských práv, jakými jsou právo na život, ochranu zdraví a majetku či na příznivé životní prostředí. Míra omezení těchto práv je různá a je buď realizována cestou technickou (stanovením číselných ukazatelů, standardů či limitů), nebo i cestou ryzí právní (zákazy a omezení ze zákona či v rámci jeho aplikace).²

Na ustanovení čl. 11 odst. 3 a 4 Listiny pak navazuje čl. 35 odst. 3 Listiny, který v širší míře deklaruje omezení výkonu práv ve prospěch ochrany životního prostředí. Je zjevné, že veškeré nepříznivé činnosti nelze zakázat, lze je však limitovat a vymezit prostřednictvím práva standardy stavu životního prostředí a jeho složek. Otázkami náhrad a kompenzací za omezení výkonu vlastnického a dalších práv se pak zabývají některé složkové zákony ve svých speciálních ustanoveních. Jde například o zákon o ochraně přírody a krajiny, zákon o vodách, zákon o lesích atd. Tato problematika by si jistě sloužila samostatný rozbor a právní pojednání.³

ODPOVĚDNOST ZA ŠKODY NA ŽIVOTNÍM PROSTŘEDÍ

Již obecné preventivní ustanovení (povinnost *neminem laedere* – nikomu neškodit) bylo podstatně lépe formulováno ve starém občanském zákoníku v jeho § 415, než jak je tomu v novém občanském zákoníku v § 2900, kde se navíc pojem příroda a životní prostředí již vůbec neobjevují a mluví se o újmách, nikoliv o škodách. Současná právní úprava je tak výrazně horší a méně jednoznačná a přehledná, než jak tomu bylo v minulosti.

Odpovědnost za škody na životním prostředí lze dle občanského práva uplatňovat jen vůči poškození těch složek či součástí životního prostředí či přírody, které jsou v právním slova smyslu věcmi a mohou tedy být vlastněny (tzv. *owned environment*). Jedná se tedy prakticky o pozemky, půdu a geologické podloží (nerostné bohatství) včetně jejich materiálního substrátu, rostlinstvo – vegetaci (včetně stromů a keřů) či

² K tomu také: KUSÁK, M.: Omezení vlastnického práva z důvodu ochrany životního prostředí a přírodních zdrojů. *České právo životního prostředí*, č. 1/2005, s. 3–81.

³ DAMOHORSKÝ, M.: Vlastnické právo a ochrana životního prostředí. In *Pocita Martě Knappové k 80. narozeninám*. Praha: ASPI, 2005, s. 31–39.

o zvířata v držení a ovládání člověkem. Voda, jeskyně, ovzduší či volně žijící živočichové z povahy věci či dle zákona ve vlastnictví nejsou či být nemohou a mají tak statut věci ničí (*res nullius*). Nelze zde proto aplikovat ustanovení o náhradě škody.

Podle tohoto dělení pak lze, respektive nelze, uplatňovat náhradu škody na těch složkách a částech životního prostředí, které jsou v právním slova smyslu věcmi a mají konkrétní poškozené vlastníky. Snaha o řešení náhrady ekologické újmy, ať již jde o ustanovení zákona o životním prostředí, či o speciální zákon o předcházení ekologické újmy a její nápravě se v podstatě minula účinkem a zůstala nenaplněna. Vedle soukromého práva pak tedy zbývá již jediná cesta, a to uplatňovat nápravu ekologické újmy ukládáním nápravných opatření v rámci správního práva, a to tak, jak to konečně již dnes umožňují některé speciální zákony, například na úseku ochrany vody, půdy, lesa, přírody a krajiny či ve věcech stavebních.⁴

Je otázkou, zda se v nejbližší době vůbec soustřeďovat na přípravu nového a komplexnějšího zákona o ekologické újmy a její nápravě, nebo jít spíše cestou propracování a důsledného prosazování v praxi již existujících zvláštních právních úprav?

SOUSEDSKÉ PRÁVO

Ačkoliv je sousedské právo primárně zaměřeno na řešení vztahů mezi sousedy, tedy zejména na mezilidské vztahy, není vyloučena ani jeho environmentální dimenze, zejména pokud jde o stínění, převis větví, prorůstání kořenů, emise různých látek, výběh zvířat na sousední pozemek atd. Sousedské právo je v současné době upraveno zejména v § 1013 nového občanského zákoníku, a to v ustanoveních týkajících se omezení vlastnického práva. Nová formulace je oproti formulaci obsažené ve starém občanském zákoníku podstatně kostrbatější, méně jednoznačná a výkladově problematická. Formulace odstavce (2), o úředním schválení závodu či podobného zařízení, pak zcela nedopovídá veřejnoprávním předpisům.

Smyslem sousedského práva však primárně jistě není ochrana životního prostředí a jeho složek, ale řešení občanského soužití mezi vlastníky a dalšími uživateli sousedících či blízkých nemovitých věcí. Primárně jde tedy o konflikt dvou či více vlastnických práv. Ochrana životního prostředí se v něm může projevovat jako vedlejší efekt, nebo i často jen záminka k zahájení či vstupu do konfliktu a následného soudního řízení.

Na druhé straně, v současné době po snaze vytěšňovat pomocí správního práva (zejména stavebního) spolky (dříve občanská sdružení) a obce ze správních řízení v ochraně životního prostředí, přírody a krajiny, může mít vlastnické právo souseda významný vliv na možnosti zapojení se do těchto správních řízení. Vlastnické právo tak znovu nachází svoji dosud příliš nevyužívanou a spíše jen tušenou dimenzi.

⁴ K tomu také: HUMLÍČKOVÁ, P.: Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí. In *AUCI – Lidská práva, právní odpovědnost a ochrana životního prostředí*. Praha: Karolinum, 2012, s. 57 a násl.

TEORETICKÉ POZNÁMKY

Hlavním teoretickým problémem současnosti je, jak interpretovat a jak se stavět k vzájemným vztahům soukromého a veřejného práva. Nejen resortismus, ale i právní kategorizace brání širšímu, komplexnějšímu a racionálnímu pohledu na tyto věci.

Problém může činit již samotné soukromoprávní vymezení pojmu věci jako všeho, co je rozdílné od osoby a slouží k potřebě lidí. Je tak například otázkou, zda odpad, který je v zákoně o odpadech definován jako věc, ještě splňuje definici občanského zákoníku, když je to věc zjevně již nepotřebná, které se osoba zbavuje, má úmysl či povinnost se jí zbavit. Dočasným překlenutím této situace by snad mohl být hodně extenzivní výklad právě této potřeby u recyklování, kompostování či spalování, které nám dávají určitý následný užitek?! Těžko to však lze tvrdit u trvalého ukládání odpadů na skládky.

Pokud jde o pojem zvířete, pak je správná po stránce etické a morální novým občanským zákoníkem provedená dereifikace zvířete. Na druhé straně se však z hlediska praktického právního pro zvířata touto proklamací nic až tak podstatného nemění, protože jejich účinnou ochranu zaručují dnes více právo trestní, správní a životního prostředí, než právo soukromé. Na nesmyslnosti v definicích jednotlivých pojmů (živočich, zvíře, zvěř), ale i ve věcech vztahových, poukazuje plně vynikající pojednání H. Muellerové.⁵

Též právní úprava práva na vodu, jak je obsažena zejména v § 1270 až 1273 občanského zákoníku, je zjevně ne plně harmonizována a slučitelná s ustanoveními veřejnoprávních předpisů českého vodního práva, zejména pak se zákonem o vodách. S potřebou novelizovat vodní zákon o ustanovení ve sběru a zadržování vody a řešení situací sucha pak jistě bude muset dojít i ke změnám těchto ustanovení. Opět tak platí, že ustanovení nového občanského zákoníku jsou již archaická a odpovídají problematické řešení v 19. a v první polovině 20. století, a nikoliv situacím klimatických změn 21. století.

Pokud jde o problematiku rostlinstva – porostů, pozemků a lesa, tak i zde vychází občanský zákoník z principů a východisek v evropském právu již značně překonaných, o čemž svědčí zejména nesmyslnost, formulační nepřesnost a archaičnost ustanovení § 507, 1061, 1088, 1261 a 1278 ve vztahu k zákonům o lesích, ochraně přírody a krajiny i některým dalším předpisům, jakož i k právní praxi.

SHRNUTÍ A ZÁVĚRY

Jakkoliv je právo životního prostředí v zásadě disciplínou práva veřejného, vykazuje řadu prvků a souvislostí s právem soukromým, které plynou zejména z ne/vlastnitelnosti některých složek životního prostředí v rámci našeho hmotného

⁵ MÜLLEROVÁ, H.: Zvíře jako předmět právní úpravy veřejného práva a nový občanský zákoník. *České právo životního prostředí* č. 35/2014, s. 9–28.

světa. Dualismus některých složek životního prostředí tak musíme brát v obou oblastech práva – soukromého i veřejného – vždy na vědomí a v potaz.

Právo životního prostředí však bylo, je a jistě i do budoucna bude v zásadě právem veřejným. Nejsilnější soukromoprávní prvky v něm budou představovány vlastnictvím (jeho výkonem, vymezením, pokud jde o věci, ale i omezeními), dále problematikou škody a její náhrady a konečně některými soukromoprávními nástroji regulace, které představují smluvní, případně i některé ekonomické prostředky ochrany. Sousedské právo či problematika dobrých mravů budou hrát ve vztahu k veřejnoprávním potřebám ochrany životního prostředí vždy jen okrajovou až epizodní roli.

Právo soukromé a právo veřejné by se měly věcně, logicky a právně, ale hlavně jazykově doplňovat a být vzájemně dobře provázány, protože tvoří jeden právní řád a prosazují se ve svých vzájemných souvislostech. Vzhledem k tomu, že je výrazový slovník nového českého občanského zákoníku charakterizován spíše německou právníkovou civilistickou terminologií 19. století, a je tedy v 21. století již hodně archaickým a zastaralým, je zjevně potřeba v budoucích novelizacích, ale hlavně při přijetí nové kodifikace soukromého práva (ta by měla dle mého názoru přijít ne po mnoha desetiletích, ale výrazně dříve), upravovat a měnit pojmy práva soukromého a jejich ustanovení a možný výklad tak, aby korespondovaly s právem veřejným, tedy i s právem životního prostředí. O opačném směru to však samozřejmě platí též. Současná právní úprava a právní stav jsou tak velmi neuspokojivé a mnohdy disfunkční.

prof. JUDr. Milan Damohorský, DrSc.
Právnická fakulta Univerzity Karlovy
Katedra práva životního prostředí
damohors@prf.cuni.cz

PRÁVO ŽÍT V PŘÍZNIVÉM ŽIVOTNÍM PROSTŘEDÍ JAKO NOVÁ SOUČÁST OCHRANY OSOBNOSTI*

HANA MÜLLEROVÁ

Abstract: **Right to Live in a Favourable Environment as a New Personality Right**

The paper concentrates on subsuming of the right to live in a favourable environment explicitly into personality rights in the new Czech Civil Code of 2012 and its prospective benefits for the protection of the environment. The author describes general features and preconditions of exercising personality rights and considers how to apply them on the sphere of the environment that is specific in numerous regards. She examines also the possible relation of this personality right to the regulation of private nuisances and its linkage to the constitutional right to a favourable environment under Art. 35 of the Czech Charter of Fundamental Rights and Freedoms.

Keywords: personality rights, right to environment, private nuisance

Klíčová slova: ochrana osobnosti, právo na životní prostředí, sousedské imise

DOI: 10.14712/23366478.2017.12

ÚVODEM

Logickým impulsem pro otázku, zda lze přispívat k ochraně životního prostředí pomocí osobnostních práv, je výslovné zařazení „práva člověka žít v příznivém životním prostředí“ mezi osobnostní práva demonstrativně vypočtená v § 81 odst. 2 nového občanského zákoníku (OZ). Uvedení práva žít v příznivém životním prostředí mezi osobnostními právy je oproti občanskému zákoníku z r. 1964 novinkou, a vedle otázky po využitelnosti tohoto práva ve prospěch ochrany životního prostředí evokuje rovněž otázku po vztahu tohoto soukromoprávního nástroje vůči základnímu ústavnímu „právu každého na příznivé životní prostředí“, jak je garantováno v čl. 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Asi není třeba zastírat, že právníci oboru práva životního prostředí vítají každou novou legislativní oporu či nástroj, který dává větší možnosti ochrany životního prostředí. Tato stať se snaží hledat odpověď na otázku, zda

* Tato stať byla zpracována s podporou grantového projektu GA ČR č. 14-32244S s názvem „Lidské právo na příznivé životní prostředí ve vnitrostátním měřítku: rozvinutá teorie, chudá praxe?“. Za cenné připomínky, které přispěly k rozvinutí úvah novými směry a zásadně ovlivnily i formulování závěrů stati, upřímně děkuji Mgr. Vojtěchu Vomáčkovi, Ph.D.

osobnostní právo člověka žít v příznivém životním prostředí může být takovým novým prostředkem posilujícím ochranu životního prostředí.

Vysvětlení, proč a s jakou myšlenkou bylo do ustanovení o ochraně osobnosti přidáno právo člověka žít v příznivém životním prostředí, v důvodové zprávě k novému občanskému zákoníku nenalezneme. Ani dosavadní literatura se bohužel této nové složce osobnostního práva příliš nevěnuje.¹ Při výkladu tohoto práva tedy převážně není z čeho vycházet; následující text nabízí spíše několik úvah k této otázce, založených na zkoumání významu osobnostního práva obecně a ochrany jeho tradičních součástí, které jsou již poměrně detailně komentovány, a na následné snaze výsledky tohoto zkoumání obecných otázek ochrany osobnosti aplikovat na koncept práva člověka žít v příznivém životním prostředí. Proto první část textu shrnuje na základě dostupné literatury již popsané rysy osobnostních práv obecně, zatímco druhá část je ryze úvahová a nabízí možné výkladové přístupy ke konceptu práva žít v příznivém životním prostředí.

OSOBNOSTNÍ PRÁVA V OZ

Uvádí se, že smyslem zákonné úpravy ochrany osobnosti je zabezpečit respektování osobnosti člověka a jeho všestranný svobodný rozvoj, přičemž jde ve své podstatě o rozvedení a konkretizaci řady základních práv zakotvených v Listině. Komentář přitom nabádá k důraznému rozlišování pojmů osoba (člověk) a osobnost. **Osoba** je subjektem soukromých práv, zatímco jeho **osobnost** je předmětem soukromoprávní ochrany. Člověk je po celou dobu svého života přirozeně a neodlučitelně spjat se svou osobností, a tudíž i s absolutním subjektivním osobnostním právem. Ochrana osobnosti člověka za zákonem stanovených podmínek vzniká ještě před narozením člověka a v omezeném rozsahu přetrvává i po jeho smrti. Z podstaty tohoto sepětí fyzické osoby s její osobností vyplývá, že stát člověku jeho osobnost nedává a nedává mu ani právo na ni, ale pouze ji chrání a stanoví způsob jejího výkonu a uplatňování v soukromém styku.²

POJEM OSOBNOST ČLOVĚKA

Osobnost člověka jako předmět soukromých práv v tomto smyslu zahrnuje vše, čím se člověk projevuje navenek ve vztahu ke svému okolí, a to po stránce fyzické, duchovní i duševní.³ Pojem osobnost v kontextu s právy osobnosti odkazuje na souhrn jak vlastností „všelidských“, tedy obecných a podobných u všech lidí, tak vlastností zcela individuálních, neopakovatelných a jedinečných. Osobnost člověka je proto v kontextu práv osobnosti třeba vnímat právě vždy v její ucelenosti a nedělitelnosti.⁴

¹ Například srov. šestiřádkový text podkapitoly XXVII. Právo na příznivé životní prostředí – TŮMA, P.: Komentář k § 81 OZ. In LAVICKÝ, Petr a kol.: *Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1–654)*. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2014, s. 446. Dostupné z: www.beck-online.cz.

² *Ibid.*, s. 395.

³ *Ibid.*, s. 389 a násl.

⁴ *Ibid.*, s. 396.

Fyzickými složkami osobnosti člověka jsou například úroveň jeho zdraví, zvláštnosti vyplývající z jeho individuálního vzhledu a stavby těla, příslušnosti k mužské nebo ženské populaci, konkrétní lidské rase apod. Aspekty duchovní a duševní jsou velmi rozmanité a jen těžko uchopitelné právem, přesto však tvoří nedílnou součást osobnosti. Uvádí se například, že osobnost lze charakterizovat jako subjekt poznání, resp. poznávání, prožívání a jednání ve své společenské podstatě i individuálních zvláštnostech. Z hlediska psychologie je osobnost vyvíjející se celek, systém duševních (ale nepochybně i duchovních) vlastností a tendencí jednotlivce, charakterových rysů, schopností, temperamentu, postojů, potřeb a zájmů, vzdělání, náboženského a kulturního zaměření. Charakter, zájmy a sklony člověka se vytvářejí v procesu individuálního vývoje vlivem výchovy, výuky a společenského prostředí vůbec, přičemž aktivita subjektu „sebetvoření člověka“ v průběhu vývoje roste. Podstatou osobnosti jsou její vztahy k vnímané skutečnosti, k druhým lidem, ke společenským hodnotám, k aktuálnímu stavu společensko-politického prostředí atp. Tyto vztahy se projevují ve styku s lidmi, v jednání a chování člověka, jeho uměleckými výtvoři apod.⁵ Každá osobnost je tak „produktem své doby a jejích podmínek“, ale zároveň dobu a její podmínky přetváří a dotváří – včetně podmínek svého okolí, tedy i životního prostředí.

ZAKOTVENÍ OCHRANY OSOBNOSTI V OZ

Ochrana osobnostních práv je založena v OZ v ustanovení § 81 a násl. První odstavec § 81 vymezuje podstatu soukromoprávní ochrany osobnosti (jde o tzv. generální klauzuli), zatímco odstavec druhý uvádí demonstrativním výčtem typické složky a projevy osobnosti. Všeobecné osobnostní právo resp. osobnostní práva⁶ zahrnují zejména (ne však pouze) tyto složky: právo na život a zdraví, lidskou důstojnost, vážnost a čest, soukromí a projevy osobní povahy, právo žít v příznivém životním prostředí. Všechny složky osobnostního práva se ve svém souhrnu označují jako absolutní subjektivní soukromé právo osobní (nemajetkové) povahy. Je možno zaznamenat, že OZ hovoří o právech „člověka“, což vyplývá z jeho opětovného příklonu k přirozenoprávnímu pojetí základu osobnostních práv v jejich nezadatelné a nezrušitelné povaze po přijetí Listiny základních práv a svobod v r. 1991.⁷ Ochrana osobnostních práv v občanském zákoníku je doplněna zvláštní právní úpravou, většinou kombinující prvky soukromoprávní a veřejnoprávní, co se týče některých specifických osobnostních práv. Jde např. o tiskový zákon, zákon o provozování rozhlasového a televizního

⁵ Ibid., s. 395.

⁶ Názory civilistů se liší v otázce, zda existuje pouze jediné (jednotné) všeobecné osobnostní právo, jehož předmět tvoří osobnost jako celek v její fyzické a morální jednotě a v jehož rámci existují dílčí složky (monistické pojetí), anebo zda existuje soustava jednotlivých osobnostních práv (pluralitní pojetí). Viz KNAP, K. – ŠVESTKA, J. – JEHLIČKA, O. – PAVLÍK, P. – PLECITÝ, V.: *Ochrana osobnosti podle občanského práva*. 4. vydání. Praha: Linde, 2004, s. 59. K témuž problému s vysvětlením, že nový občanský zákoník upravuje ochranu osobnosti člověka jako jednotné absolutní právo, v jehož rámci existují dílčí práva zabezpečující občanskoprávní ochranu jednotlivých hodnot (stránek) osobnosti člověka jako neoddělitelných součástí celkové fyzické a psychicko-morální integrity osobnost viz TŮMA, P.: Komentář k § 81 OZ. Op. cit., s. 407. Z hlediska této statě však tuto otázku nepovažuji za důležitou a používám obojí vyjádření, v jednotném či množném čísle.

⁷ TŮMA, P.: Komentář k § 81 OZ. Op. cit., s. 389.

vysílání, antidiskriminační zákon, autorský zákon, zákon o ochraně osobních údajů, zákon o zdravotních službách ad.

Je třeba zdůraznit, že osobnostní práva podle soukromoprávní úpravy doléhají pouze na ty složky osobnostního práva, v nichž mají subjekty při nakládání s osobností člověka **rovné postavení**. Vedle toho mohou existovat osobnostní práva, v nichž nositel je podřízen státu jako nadřízenému subjektu, a taková pak podléhají veřejnoprávní úpravě (např. politická osobnostní práva).⁸

Absolutní osobnostní právo vzniká *ex lege*, působí *erga omnes* a je nezczizitelné a nepřevoditelné na jiného. Absolutního osobnostního práva se osoba nemůže vzdát (smlouvou, prohlášením ani jiným právním úkonem). To znamená, že toto subjektivní právo nemůže z vlastní vůle člověka zaniknout. Osoba však není povinna své právo vykonávat.

Osobnostní právo (resp. každé dílčí oprávnění) obsahově zahrnuje pozitivní a negativní složku, byť u různých práv mohou být obě složky v různém poměru (u některých práv má pozitivní složka menší význam).⁹ **Pozitivní složka** znamená oprávnění právo užívat a disponovat jím. **Negativní složka** je oprávnění vzepřít se neoprávněnému zásahu ze strany jiného subjektu s rovným právním postavením.

DOTČENÍ OSOBNOSTI JAKO SOUKROMOPRÁVNÍ DELIKT

§ 82 odst. 1 OZ stanoví, že člověk, jehož osobnost byla dotčena, má právo domáhat se toho, aby bylo od neoprávněného zásahu upuštěno nebo aby byl odstraněn jeho následek. Náhrady nemajetkové újmy se pak může člověk domáhat podle § 2951 OZ: Nemajetková újma se odčiní přiměřeným zadostiučiněním. Zadostiučinění musí být poskytnuto v penězích, nezajistí-li jeho jiný způsob skutečné a dostatečně účinné odčinění způsobené újmy. To znamená, že primárním způsobem náhrady nemajetkové újmy je morální satisfakce, a teprve není-li to dostatečné, nastupuje zadostiučinění v penězích.

OBJEKT A OBJEKTIVNÍ STRÁNKA DELIKTU

Neoprávněný zásah do osobnostního práva je **soukromoprávním deliktem**. Soukromoprávní delikt dotčení osobnosti člověka může nastat jak porušením osobnostního práva (tj. došlo k zásahu), tak i jen pouhým ohrožením (příprava zásahu, který reálně hrozí). Zásah může spočívat v jednání aktivním či pasivním (opomenutí). K tomu, aby určitý skutek bylo možno kvalifikovat jako dotčení osobnosti člověka, musí být naplněny kumulativně znaky

- protiprávnosti (neoprávněnosti) zásahu,
- objektivní způsobivosti zásahu ohrozit nebo porušit osobnostní právo člověka, a to účelem, obsahem nebo formou zásahu, a

⁸ KNAP, K. et al.: *Ochrana osobnosti podle občanského práva*. Op. cit., s. 62.

⁹ *Ibid.*, s. 94.

– příčinné souvislosti mezi neoprávněným zásahem a ohrožením nebo porušením osobnostního práva.¹⁰

Je třeba říci, že čeští komentátoři se pojmu **protiprávnosti** zásahu u ochrany osobnostních práv bohužel příliš detailně nevěnují. V komentářích k novému občanskému zákoníku se shodně uvádí, že neoprávněný zásah je takový zásah do osobnosti fyzické osoby, který je v rozporu s objektivním právem, tj. s právním řádem.¹¹ Maximálně se dozvíme, že „[p]odmínka protiprávnosti (reprobace) jednání tvoří objektivní kategorii představující záporné hodnocení jednání ve vztahu k zásahu do osobnosti člověka, u kterého nastává rozpor s objektivním právem na ochranu osobnosti stanoveným v nejobecnější rovině v ustanovení § 81 ObčZ, které má povahu generální klauzule ochrany osobnosti, popř. v dalších ustanoveních občanského zákoníku, která stanoví zvláštní úpravu ve vztahu k ochraně některých stránek osobnosti“.¹²

Výklad protiprávnosti je však nutně komplikovanější – nauka zejména rozlišuje, zda se rozpor s právem vyžaduje u jednání škůdce nebo u následku jednání, a zabývá se otázkou, rozpor s čím přesně protiprávnost zakládá – zda pouze s právní povinností, založenou ustanovením platného práva (úzké pojetí), nebo i se smlouvou, dobrými mravy apod. Pro aplikování obecné úpravy na oblast ochrany životního prostředí je velmi důležité, jak protiprávnost skutku vyložit a zda lze využít širší (volnější) optiku, než chápat protiprávnost (jedině) jako porušení některé v platném právu zakotvené právní povinnosti – takové úzké pojetí by nás totiž vedlo k omezení protiprávnosti v případech ochrany životního prostředí pouze k soustředění se na environmentální standardy a jejich překročení. Proto je důležité doplnit, že v evropských státech existuje několikero pojetí protiprávnosti jako jednoho ze základních znaků deliktu. Například podle rakouského práva protiprávnost zakládá: a) porušení konkrétního pravidla stanoveného v platném právním předpise; b) porušení chráněného zájmu; c) jednání v rozporu s dobrými mravy.¹³ Podle německého práva je protiprávním jednáním porušení určitého zákonem chráněného statku (*Rechtsgut*), přičemž seznam těchto chráněných statků zákonodárce dává buď přímo v občanském zákoníku nebo cestou zvláštních zákonů směřujících k ochraně konkrétních práv, zájmů a hodnot (*Schutzgesetze*). Podle belgické nauky je protiprávním jednáním na jedné straně porušení jakékoli zvláštní kogentní normy ukládající určité chování a na druhé straně porušení obecného pravidla „náležitěho standardu péče a opatrnosti“, přičemž posouzení druhého předpokládá hodnocení škůdceva počínání v konkrétní situaci v porovnání s jednáním rozumně uvažující osoby

¹⁰ DOLEŽAL, T. – DOLEŽAL, A.: Komentář k § 82 OZ. In MELZER, F. – TÉGL, P. a kol.: *Občanský zákoník: Velký komentář, § 1–117 Svazek I. Obecná ustanovení*. Praha: Leges, 2013, s. 526–527.

¹¹ TŮMA, P.: Komentář k § 82 OZ. Op. cit., s. 470; DOLEŽAL, T. – DOLEŽAL, A.: Komentář k § 82 OZ. Op. cit., s. 527; PAVLÍK, P.: Komentář k § 82. In ŠVESTKA, J. a kol.: *Občanský zákoník. Komentář*. Svazek I. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 317. Shodně KNAP, K. et al.: *Ochrana osobnosti podle občanského práva*. Op. cit., s. 153.

¹² TŮMA, P.: Komentář k § 82 OZ. Op. cit., s. 471.

¹³ Za jednání v rozporu s dobrými mravy by mohlo být považováno např. porušení základních hodnot právního řádu, jednání ve zřetelném rozporu s obecnými představami o hodnotách, jednání jen za účelem poškození druhého nebo jednání škůdce, který sleduje zcela zjevně méně závažné zájmy, než jsou zájmy poškozeného. Viz ELISCHER, D.: *Protiprávnost a škoda jako předpoklady vzniku odpovědnosti za škodu – česká úprava ve světle evropských deliktních trendů*. Dizertační práce. Praha: Právnická fakulta UK, 2009, s. 33. Dostupné z: <https://is.cuni.cz/webapps/zzp/detail/10892/>.

za stejných okolností. Podle italského práva je škoda protiprávní, vznikla-li na právně významném a chráněném zájmu a jednání k ní vedoucí není ospravedlnitelné žádnou okolností vylučující protiprávnost.¹⁴

Z uvedených příkladů je patrné, že „protiprávnost“ je zde pojímána jako stav přičítící se objektivnímu právu, ovšem široce chápanému, nikoli tedy pouze jako porušení konkrétní právní povinnosti uložené platným právem. Jak je tomu tedy v českém právu? Uvádí se, že v českém deliktním systému je protiprávnost bytostně spjata s porušením právní povinnosti, přičemž porušená právní povinnost je a) stanovena přímo zákonem nebo jiným právním předpisem objektivního práva; b) vyplývá ze smluvního vztahu; c) spočívá v nezachování určitého obecného standardu chování, jehož by rozumná osoba měla v dané situaci dbát.¹⁵ Největší potíže samozřejmě vyvolává třetí kategorie, která je spojena především s povinností *neminem laedere*, tj. principem generální prevence ve smyslu předcházení škodám (srov. § 2900 OZ, resp. § 415 občanského zákoníku z r. 1964). Protiprávnost může být na jejím základě založena tehdy, pokud neexistuje žádná právní úprava, která by v konkrétním případě dopadala přímo na skutkovou podstatu jednání, na jehož protiprávnost se usuzuje.¹⁶ Ve světle uvedených zahraničních právních úprav může ovšem tato generální prevenční povinnost plnit úlohu tam zmíněného dopadu protiprávnosti i mimo kategorii porušení právem uložené povinnosti, ať ji nazveme náležitým standardem péče a opatrnosti nebo jinak. V tomto smyslu může tento princip plnit úlohu flexibilní normy, která má své nezastupitelné místo za stavu, kdy protiprávnost je hledána v porušení právní povinnosti, a ta není na první pohled zřejmá (v oblasti ochrany životního prostředí např. neexistuje příslušný environmentální standard).

Protiprávnost zásahu může být za určitých okolností vyloučena, například díky svolení poškozeného, dovolení zákonem (většinou jde o konkrétní důvody stanovené zákonem z důvodu veřejného zájmu), plnění právní povinnosti, výkonu jiného subjektivního práva (do této kategorie spadá i svépomoc, nutná obrana a krajní nouze). Udělení svolení se zásahem do osobnosti je vyloučeno pouze tehdy, zakazuje-li to zákon, což je případ některých svolení (souhlasů) se zásahem do integrity osoby. U některých stránek osobnosti je nicméně udělení svolení povahově vyloučeno.¹⁷

Pojmovým znakem deliktu neoprávněného zásahu do osobnostních práv **není způsobení újmy**, byť ve většině případů újma, a to zejména nemajetková (např. na zdraví, důstojnosti, svobodě apod.) vznikne. Dotčený se může domáhat její náhrady.¹⁸

Objektivní způsobilost zásahu ohrozit nebo porušit osobnostní právo člověka znamená schopnost zásahu založit vztah mezi jednáním a následkem v podobě příčinné souvislosti. To znamená, že je třeba zkoumat zejména takové znaky jako intenzitu, charakter jednání, povahu obvyklých následků určitého jednání vs. znaky posuzovaného jednání apod.

¹⁴ Ibid., s. 42–43, 45 a 48.

¹⁵ Ibid., s. 66.

¹⁶ Ibid., s. 67.

¹⁷ TŮMA, P.: Komentář k § 82 OZ. Op. cit., s. 471.

¹⁸ Ibid., s. 534.

České pojetí ochrany osobnosti se drží teze, že subjektem ochrany osobnosti jsou **pouze fyzické osoby**, tzn. pouze jejich osobnost může být pomocí této úpravy chráněna.¹⁹ Právnícké osoby ani jiné kolektivy nebo uskupení apod. nemohou být nositeli osobnostního práva.²⁰ Tato teze se nicméně v současné době a z širšího pohledu zdá být již minimálně zpochybnitelná a jsou rozvíjeny teorie, že striktní omezování ochrany osobnosti pouze na fyzické osoby, tak jak tomu bylo původně, již není namístě. V některých právních řádech se uznává rovnost právního postavení fyzických a právníckých osob ve všech aspektech, kde je to z povahy věci myslitelné.²¹

Podle u nás převažujícího pojetí jsou ovšem všechny nároky vyplývající z práva na ochranu osobnosti vázány výlučně na konkrétního člověka – fyzickou osobu, postiženou zásahem do osobnostních práv, a z toho důvodu jsou nepostupitelné, nepřecházejí na právní nástupce a smrtí člověka zanikají, neboť zaniká i osobnostní právo samo.²² Z toho, že osobnostní právo je neoddělitelné od osoby člověka, vyplývá zavedené pojetí, že se jeho ochrany nemůže před soudem úspěšně domáhat nikdo jiný než sama dotčená fyzická osoba.²³ Jedině ta je tedy osobou **aktivně věcně legitimovanou** k ochraně osobnosti. Povaha zvláštních osobnostních nároků nepřipouští žádnou obecnou možnost jejich převodu či přechodu na jiné osoby.

Původcem neoprávněného zásahu do osobnostního práva člověka může být jiný člověk i právnícká osoba.²⁴ V případě, že je jedním skutkem (zásahem) zasaženo více lidí, může se svých nároků vyplývajících z práva na ochranu osobnosti domáhat kterákoli z dotčených osob. Rovněž v případě mnohosti subjektů na straně původců zásahu odpovídá každý z původců samostatně.²⁵

Odpovědnost za neoprávněný zásah do osobnostního práva je odpovědností objektivní, tj. bez ohledu na zavinění, a nelze se jí zprostit. Pouze v případě, že je tímto deliktem způsobena újma, je odpovědnost za újmu (materiální i nemateriální) vázána na zavinění.²⁶

¹⁹ Srov. výlučné užívání pojmu „člověk“ (nikoli „osoba“) v ustanoveních o ochraně osobnosti, jakož i systematické zařazení ustanovení § 81 do oddílu „Osobnost člověka“, který je součástí dílu „Fyzické osoby“.

²⁰ KNAPP, K. et al.: *Ochrana osobnosti podle občanského práva*. Op. cit., s. 73. Občanský zákoník sice stanoví předmětově obdobnou ochranu některých složek právníckých osob (náзву, pověstí a soukromí právnícké osoby – viz § 135 OZ), avšak nejedná se o předměty práva přirozeného, nýbrž o ochranu udělenou v souvislosti s přiznáním (fikcí) právní existence právníckých osob a jejich fiktivní právní osobnosti. Srov. TŮMA, P.: Komentář k § 81 OZ. Op. cit., s. 397.

²¹ Srov. např. znění § 26 ABGB věta druhá: „*Im Verhältnisse gegen Andere genießen erlaubte Gesellschaften in der Regel gleiche Rechte mit den einzelnen Personen*“ a tezi, že rakouská nauka i judikatura uznává, že právníckým osobám též náleží práva vyplývající z ochrany osobnosti (např. HANDLER, M.: *Haben juristische Personen Persönlichkeitsrechte?* In *Personen. Ein Interdisziplinärer Dialog*. Beiträge der Österreichischen Ludwig Wittgenstein Gesellschaft, 2002. Dostupné z: http://www.alws.at/images/preproceedings/preproceedings_2002.pdf#page=80).

²² DOLEŽAL, T. – DOLEŽAL, A.: Komentář k § 82 OZ. Op. cit., s. 533.

²³ KNAPP, K. et al.: *Ochrana osobnosti podle občanského práva*. Op. cit., s. 80.

²⁴ TŮMA, P.: Komentář k § 81 OZ. Op. cit., s. 484.

²⁵ DOLEŽAL, T. – DOLEŽAL, A.: Komentář k § 82 OZ. Op. cit., s. 532.

²⁶ TŮMA, P.: Komentář k § 82 OZ. Op. cit., s. 526–527.

Rozlišují se dvě základní skupiny prostředků ochrany osobnostních práv. První skupinou prostředků ochrany jsou ty, které slouží obecně k ochraně jakýchkoli subjektivních práv upravených OZ. Jde o svépomoc (§ 14 OZ) a domáhání se soudní ochrany v rámci předběžného řízení, prostřednictvím předběžného opatření, nebo prostřednictvím žaloby jiné než žaloby vyplývající z § 82 OZ, tj. žaloby na náhradu újmy nebo žaloby určovací. Žalobou na náhradu újmy se lze domáhat náhrady újmy, pokud nastala v souvislosti se zásahem do osobnostního práva. Žaloba určovací směřuje k určení, zda určitým skutkem bylo ohroženo nebo porušeno osobnostní právo dotčeného člověka; podmínkou je právní zájem žalobce na tomto určení.²⁷

Druhou skupinu prostředků ochrany tvoří prostředky specificky konstruované pro domáhání se ochrany osobnosti; obě mají základ přímo v § 82. Ten v odst. 1 stanoví, že člověk, jehož osobnost byla dotčena, má právo domáhat se toho, aby bylo od neoprávněného zásahu upuštěno nebo aby byl odstraněn jeho následek. Jde tedy o žalobu negatorní (zápůrčí) a žalobu restituční (odstraňovací).

Negatorní žalobou se lze domáhat zastavení neoprávněného zásahu do osobnostního práva. Podmínkou pro negatorní žalobu je, aby zásah v době jejího uplatnění trval či pokračoval nebo hrozilo reálné riziko jeho opakování. Podstatné je, že **důkazní břemeno nese žalobce**, a to o všech skutečnostech nezbytných pro úspěšné uplatnění zdržovacího nároku (včetně prokázání příčinné souvislosti). Nese též povinnost tvrzení a břemeno tvrzení.²⁸ Žalobní návrh musí být zcela určitý (tj. nemůže být omezen pouze na vyslovení obecného zákazu zasahovat do práva osobnosti člověka); dále žalobní návrh nesmí přesahovat cíl ochrany osobnosti (tj. nesmí být nadměrně zabraňující – jako příklad se uvádí požadavek žalobce, aby se vydavatel novin zdržel nejen zveřejnění dalšího pokračování článku, který o něm uvedl difamující informaci, ale aby se zdržel vydávání těchto novin vůbec).²⁹ Touto žalobou je možno požadovat pouze, aby se rušitel zdržel určitého jednání (nebo aby mu pokračování zásahu bylo zakázáno), tj. vždy pouze negativně vymezit činnost rušitele. Nelze se však domáhat, aby rušitel provedl určité pozitivní jednání, které by zabránilo dalšímu trvání nebo pokračování zásahu.³⁰

Žaloba restituční směřuje k odstranění závadného stavu vzniklého zásahem do osobnostního práva. Cílem žalobního návrhu je obnovení právního stavu, který zde byl, než zásah do osobnostního práva člověka nastal. Předpokladem podání této žaloby je, že následky zásahu ještě trvají (mohou trvat i poté, co neoprávněný zásah sám již skončil) a současně že následky neoprávněného zásahu lze reálně odstranit. Odstranění protiprávního stavu se děje zásadně na náklady rušitele. Od soukromoprávního nároku na odstranění závadného stavu je nutné odlišovat více či méně obdobné instituty práva veřejného, zejm. práva trestního (např. trest propadnutí věci), práva celního či práva

²⁷ DOLEŽAL, T. – DOLEŽAL, A.: Komentář k § 82 OZ. Op. cit., s. 533.

²⁸ Ibid., s. 535.

²⁹ Ibid., s. 535.

³⁰ Ibid., s. 536.

spotřebitelského,³¹ ale i práva životního prostředí.³² Oba dva nároky – negatorní i restituční lze uplatnit jak každý samostatně, tak společně vedle sebe (kumulativně).

Podle § 9 odst. 1 OSŘ jsou ve sporech vyplývajících z práva na ochranu jména a osobnosti člověka příslušné okresní soudy (do konce r. 2013 to byly krajské soudy). Po vyčerpání řádných opravných prostředků se člověk, jenž se domnívá, že zásahem orgánů veřejné moci bylo zároveň porušeno jeho ústavně zaručené základní právo nebo svoboda, může domáhat ochrany i cestou ústavní stížnosti podané ÚS. Lze se rovněž obrátit se stížností na ESLP.

PRÁVO ČLOVĚKA ŽÍT V PŘÍZNIVÉM ŽIVOTNÍM PROSTŘEDÍ JAKO OSOBNOSTNÍ PRÁVO

V první části tohoto pojednání jsem předestřela základní rámec osobnostních práv a jejich ochrany podle OZ. Nyní chci uvažovat o možnosti vztažení jednotlivých obecných poznatků na koncept práva člověka žít v příznivém životním prostředí a na jeho ochranu. Je tedy třeba se zamýšlet nad tím, co je podstatou osobnostního práva vztaženého ke kvalitě životního prostředí (neboli kde hledat spojení mezi lidskou osobností a životním prostředím), jaké je místo tohoto práva mezi ostatními osobnostními právy, jaký je jeho obsah, kdo se ho může domáhat a jakými prostředky. Je namístě zvažovat též souvislost ochrany tohoto osobnostního práva s ochranou před tzv. privilegiovanými imisemi a konečně též vztah osobnostního práva žít v příznivém životním prostředí a ústavního práva na příznivé životní prostředí.

OBSAH PRÁVA ŽÍT V PŘÍZNIVÉM ŽIVOTNÍM PROSTŘEDÍ

Jeden z komentářů k § 81 OZ konstatuje, že vnější prostředí, ve kterém člověk žije, netvoří součást jeho osobnosti, nýbrž tvoří její okolí, avšak životní prostředí je do osobnostních práv vsazeno proto, že může být prostředkem zásahu do integrity člověka, popř. do jeho soukromí.³³

Je zřejmé, že smysl osobnostního práva ve vztahu ke kvalitě životního prostředí je třeba hledat v **oblasti interakce člověka s životním prostředím**. Domnívám se, že tuto interakci je třeba vidět jako obousměrnou – člověk působí svou činností na životní prostředí, přetváří je, a zároveň je nedílnou součástí životního prostředí, je součástí vztahů a procesů globálního ekosystému, které ovlivňují jeho život. Osobnostní právo člověka žít v příznivém životním prostředí ovšem nemůže zahrnovat veškeré interakce mezi člověkem a životním prostředím, je třeba ho zúžit právě z důvodu „osobnostního charakteru“ tohoto práva, v návaznosti na chápání pojmu osobnost člověka, jak bylo vyloženo výše.

Fyzické složky osobnosti, zejména život a zdraví, mohou být ohroženy nebo porušeny závažným poškozením životního prostředí. V tom bude pravděpodobně spočívat ta

³¹ TŮMA, P.: Komentář k § 81 OZ. Op. cit., s. 475.

³² Srov. např. institut uvedení do původního stavu a opatření k nápravě podle § 86 odst. 1 a 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

³³ TŮMA, P.: Komentář k § 81 OZ. Op. cit., s. 446.

složka tohoto osobnostního práva, která zdůrazňuje zejména vlastnosti lidských osobností, které jsou všeobecné či u všech lidí podobné (například expozice člověka silné koncentraci konkrétní znečišťující látky způsobí patrně u většiny lidí podobný zdravotní problém). V tomto směru je podle mého názoru třeba chápat komentáře, které dávají osobnostní právo žít v příznivém životním prostředí do úzké souvislosti s právem na život a zdraví, a zdůrazňují, že narušené životní prostředí může být příčinou porušení osobnostního práva v tomto smyslu.

Domnívám se však, že je třeba uvažovat i nad duševními a duchovními aspekty lidské osobnosti a jejich projevováním se v lidském chování, (což ostatně vyjadřuje i slovo „žít“ v označení práva). Ze spojitosti s právem na soukromí a právem „žít život podle svého“ je zřejmé, že součástmi osobnostního práva přirozeně jsou i velmi osobní a zcela nemateriální hodnoty, jak byly uvedeny výše, včetně takových, jako je pocit odpovědnosti za stav přírody ovlivněný lidským chováním, ekologické uvědomění, seberealizace, vkus, osobní preference apod.³⁴ Patrně tedy nelze takové druhy hodnot vyloučit ani jako dílčí aspekty osobnostního práva žít v příznivém životním prostředí, které dotvářejí jeho celkový obraz (byť je na ně rozhodně nelze omezit). Proto zde vnímám jako důležitou roli lidské individuality a jedinečných rysů lidské osobnosti, které se mohou projevat ve vztahu člověka k životnímu prostředí obecně a k podobě životního prostředí v jeho okolí, v jeho přetváření a péči o ně.

V této souvislosti se domnívám, že důležitý můstek mezi konkrétní osobností a životním prostředím bude patrně tvořit vztah člověka k určité lokalitě (zejm. místu bydliště). Tato osobní vazba k lokalitě a jejímu životnímu prostředí tak může představovat jeden ze základních typů oné vazby, která je potřebná k naplnění „osobnostního“ rozměru daného práva.

Zdá se, že tyto dvě oblasti, které tvoří osobnost člověka, mohou být i vodítkem pro rozlišení osobnostního práva žít v příznivém životním prostředí na jakési dvě linie. První, která vidí zásah do osobnostního práva převážně v souvislosti s poškozením života či zdraví následkem narušeného životního prostředí, bych označila za **pasivní**. Zásah do osobnostního práva tedy zde směřuje vůči tělesným složkám lidské osobnosti (život, tělesná integrita, zdraví). Některé komentáře ostatně uvádějí, že právo žít v příznivém životním prostředí se považuje za *součást* ochrany duševní a tělesné integrity člověka, neboť život v příznivém (neznečištěném, nepoškozeném) životním prostředí je předpokladem pro zdraví (a v krajních případech i samotný život) člověka.³⁵

Aktivní složka osobnostního práva žít v příznivém životním prostředí má pak úzkou souvislost s osobnostním právem „žít podle svého“, tj. rozvíjet svou osobnost a realizovat sebe sama podle svého uvážení a své svobodné vůle, které zahrnuje i právo spoluvytvářet prostředí, v němž člověk žije, do podoby, kterou považuje za příznivou; takové právo by pak zahrnovalo i právo pečovat o životní prostředí a využívat k tomu dostupné právní i mimoprávní prostředky.

Zahrnuje-li každé osobnostní právo (resp. každé dílčí oprávnění), jak bylo vyloženo výše, pozitivní složku (užívat) a negativní složku (bránit se zásahům), jaká je podoba

³⁴ KNAP, K. et al.: *Ochrana osobnosti podle občanského práva*. Op. cit., s. 130–132.

³⁵ TŮMA, P.: Komentář k § 81 OZ. Op. cit., s. 412.

těchto složek u práva žít v příznivém životním prostředí? **Pozitivní složkou** práva žít v příznivém životním prostředí je např. právo pečovat (i osobně) o životní prostředí ve svém okolí, přetvářet je podle své vůle, vkusu apod., ale podle mého názoru by se sem mělo řadit i právo využívat dostupné právní prostředky k ochraně životního prostředí ve svém okolí.³⁶ Tato složka má tedy blízko k tomu, co jsem výše označila za aktivní linii tohoto osobnostního práva.

Negativní složkou osobnostního práva je oprávnění vzepřít se neoprávněnému zásahu ze strany jiného subjektu. Negativní složka tedy spíše souvisí s pasivní linií tohoto osobnostního práva. Zde je třeba opět zdůraznit, že bránit se lze jediné vůči subjektu **s rovným právním postavením ve vztahu k poškozenému**, a to právními prostředky obecně popsány výše (svépomoc, podání soudní žaloby atd.).

POJEM PŘÍZNIVOSTI

Toto pojetí osobnostního práva poněkud navozuje představu subjektivního přístupu k hodnocení toho, **jaké životní prostředí je „příznivé“**. Z tohoto úhlu pohledu je tedy otázkou, jak vykládat „příznivost“ životního prostředí v rámci osobnostního práva žít v příznivém životním prostředí: na jednom pólu by bylo přísně objektivní pojetí, blížící se v současnosti stále ještě převažujícímu přístupu k výkladu „příznivosti“ u ústavního práva každého na příznivé životní prostředí, kdy za příznivé se považuje životní prostředí či jeho složka tehdy, pokud nejsou překračovány zákonodárcem stanovené environmentální standardy; na opačném pólu je třeba hledat zcela subjektivní pojetí příznivosti, kdy bychom tvrdili, že hodnota příznivosti závisí na subjektivním vjemu konkrétního člověka. Osobně bych byla pro pojetí, podle něhož měřitelné a standardy vyjádřené hodnoty kvality životního prostředí by měly být objektivním základem či jádrem vyjádření „příznivosti“ životního prostředí, avšak subjektivní přístup by měl být rovněž přítomen jako jakási nadstavba (ve spojení s dalšími vodítky, jako by byla např. dosavadní situace v dané lokalitě), a to u ústavního práva na příznivé životní prostředí minimálně pokud jde o ostatní kvality životního prostředí, jako je estetická hodnota krajiny, krása přírody, způsob péče o ně apod.; u osobnostního práva by pak měl mít podle mého názoru subjektivní přístup ještě poněkud větší prostor při interpretaci, zda došlo k zásahu do něj. Skutkový děj, který by mohl být exemplárním příkladem pro potenciální využití takového subjektivního výkladu příznivosti, nabízí rozsudek Nejvyššího soudu ČR 25 Cdo 2466/2014 – v něm žalovaný pokácel bez souhlasu žalobce 37 jehličnatých stromů, které byly vysazeny na pozemcích původně ve vlastnictví žalobce. Žalobce, stejně jako ostatní „sousedé“, měl patrně ke stromořadí blízký vztah, a jeho pokácení pocíťoval jako újmu. (V daném případě však byla po právní stránce žalobcem využita argumentace ekologickou újmou, která neuspěla.) Samozřejmě nelze

³⁶ Možná by se v této souvislosti hodil dovětek o právu svobodně využívat dostupných právních prostředků k ochraně životního prostředí, aniž by osoba je využívající byla jakýmkoli způsobem za to postihována, například osočována ze záměrného zdržování příslušných povolovacích procesů, očeňována za postranní úmysly apod., a to v souvislosti s obsahem statí Petry Humlíčkové v tomto čísle AUCI 3/2017 o tom, zda využívání procesních práv (k ochraně životního prostředí) může být porušením dobrých mravů. Nemůže být právě takové obviňování z tvrzeného zneužívání procesních práv k ochraně životního prostředí zásahem do osobnostního práva žít v příznivém životním prostředí?

na druhé straně připustit možnost zcela svévolného přetváření životního prostředí podle ryze subjektivní představy jeho příznivosti, vymykající se zákonné úpravě, s tím, že jde o „výkon“ osobnostního práva žít v příznivém životním prostředí: výkon osobnostního práva nemůže spočívat v protiprávní činnosti, ale jedině v činnosti právem dovolené.

NOSITELÉ PRÁVA A AKTIVNÍ ŽALOBNÍ LEGITIMACE

Bránit se vůči zásahu do osobnostního práva prostředky k tomu určenými OZ může podle tradičního a zavedeného nazírání, jak vyplývá z výše uvedeného rozboru ochrany osobnostních práv, **pouze dotčená fyzická osoba**, a nikdo jiný. Aktivní žalobní legitimaci nemůže podle tohoto klasického pojetí mít žádná jiná osoba, ani zástupce, a tudíž v oblasti životního prostředí ani ekologický spolek. Domnívám se proto, že za tohoto stavu výkladu by do oblasti ochrany osobnostních práv nebylo možno aplikovat nedávný přelomový závěr Ústavního soudu I. ÚS 59/14³⁷ o tom, že fyzické osoby, pokud se sdruží do spolku, jehož účelem je podle stanov ochrana přírody a krajiny, mohou své právo na příznivé životní prostředí³⁸ realizovat i prostřednictvím tohoto spolku. Pokusila jsem se ale výše ukázat, že teorie o náležení osobnostních práv jen a pouze fyzickým osobám není už v současné době jedinou a všemi jednotně přijímanou teorií a že právnické osoby se mohou domáhat přinejmenším některých složek ochrany osobnosti, které dříve náležely pouze fyzickým osobám. Trendem je spíše rozšiřování práv právnických osob a jejich zrovnoprávňování s osobami fyzickými. Český občanský zákoník, jak se domnívám, neumožňuje uznat právnickou osobu za subjekt osobnostního práva ani extenzivním výkladem (výše zmíněná systematika a využití pojmů). Avšak jako alternativní řešení, jak dosáhnout možnosti právnických osob, v našem případě na prvním místě **ekologických spolků**, domáhat se osobnostního práva žít v příznivém životním prostředí pro své členy – fyzické osoby, subjekty tohoto práva, by bylo prosadit instrumentální přístup k jejich aktivní žalobní legitimaci, který zdůrazňuje oprávnění entity prosazovat právo svých členů (aniž by se vlastně vůbec zabýval otázkou, zda daná entita jako taková je nebo není nositelem práva – to je ostatně přístup využitý Ústavním soudem ve zmíněném nálezu I. ÚS 59/14). Šlo by tedy spíše o jakési zprostředkování či zastupování.³⁹ Překážkou využití této linie spolky ovšem může být otázka povahy

³⁷ Nález Ústavního soudu I. ÚS 59/14 ze dne 30. 5. 2014, odst. 26.

³⁸ Připomínám, že v tomto nálezu je řeč o ústavním právu ve smyslu čl. 35 odst. 1 Listiny, nikoli o osobnostním právu.

³⁹ Doc. I. Průchová k tomu uvádí: „Za ideální řešení pro futuro proto považuji, aby environmentální spolky v zájmu posílení svého postavení zejména ve vztahu k přístupu k soudu předmět činnosti koncipovaly komplexně. Jinými slovy vyjádřeno – jak jako reprezentanta osob, které jej zakládají k prosazování svého subjektivního práva žít v příznivém životním prostředí, tak jako reprezentanta k ochraně životního prostředí obecně eventuálně podle povahy situace k ochraně jeho konkrétní složky. Jinak vyjádřeno – prostřednictvím prosazování svých subjektivních práv zakotvených v občanském zákoníku, a to práva žít v příznivém životním prostředí dle § 81 odst. 2 OZ a práva založit spolek dle § 214 OZ – se dle mého názoru vytváří i silnější pozice těchto osob ve vztahu k procesům veřejného práva, v nichž může být právo žít v příznivém životním prostředí přímo dotčeno.“ Viz PRŮCHOVÁ, I.: Environmentální spolky, opatření obecné povahy a práva ve vztahu k příznivému životnímu prostředí – vývoj, současný stav a perspektivy. In MÜLLEROVÁ, H. a kol.: *Právo na příznivé životní prostředí: Nové interpretační přístupy*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2016, s. 211–212. Dostupné z: www.ilaw.cas.cz/env.

zájmu, který zde spolky hájí. Spolky mohou vystupovat jako obhájci veřejného zájmu v ochraně životního prostředí, nikoli však v ochraně osobnostních práv.

Možná by ale bylo možno uvažovat v této souvislosti alespoň **obce** jako reprezentanty a obhájce práv a zájmů svých občanů, kteří je tvoří. V této souvislosti je zajímavé, v jakých pojmech uvažoval Ústavní soud o kompetenci obce zabývat se otázkami životního prostředí v nálezu Pl. ÚS 45/06 ze dne 11. 12. 2007: ten v bodu 38 hovoří o tom, že obyvatelé obce prostřednictvím svého zastupitelstva, v závislosti na místních podmínkách a zájmech obyvatel, „realizují a prosazují svou představu o podobě a kvalitě životního prostoru, který je bezprostředně obklopuje a má přímý dopad na jejich fyzické i duševní zdraví a pohodu jejich bydlení“. Přestože se daný nálezný netýkal osobnostního práva žít v příznivém životním prostředí (a ovšem ani základního práva na příznivé životní prostředí), použitými slovy jako by jeho podstatu velmi dobře vystihoval!

NAPLNĚNÍ ZNAKŮ OBJEKTIVNÍ STRÁNKY DELIKTU

Aby bylo možno brojit proti zásahu do práva člověka žít v příznivém životním prostředí, musí být naplněny všechny obecné podmínky pro uplatnění ochrany osobnostních práv, tj. neoprávněnost (protiprávnost) zásahu, jeho způsobnost ohrožit nebo porušit toto osobnostní právo a příčinná souvislost mezi zásahem a ohrožením nebo porušením osobnostního práva.

Pokud bychom chápali **protiprávnost** pouze v jejím nejužším smyslu, tj. jako porušení konkrétní stanovené právní povinnosti směřující přímo nebo nepřímo k ochraně životního prostředí (například emise vypouštěné z provozu překračují stanovené limity, je vykonávána nedovolená činnost ohrožující nebo poškozující životní prostředí, prováděný zásah je prováděn bez potřebného povolení nebo v rozporu s ním apod.), byla by možnost ochrany osobnostního práva na příznivé životní prostředí velmi limitovaná. Nebyla by možná tam, kde nejsou k dispozici environmentální standardy, a komplikované by bylo prokázání jejich překročení tam, kde k dispozici jsou. Navíc by se v takovém případě naše předchozí snaha vykládat „příznivost“ životního prostředí též nebo alespoň zčásti subjektivně, jak by odpovídalo „osobnostnímu“ a tedy individualistickému charakteru tohoto práva, nutně jevila jako marná.

Můžeme se tedy pokusit vykládat protiprávnost širěji a flexibilněji, jak bylo naznačeno výše, a odvozovat její naplnění i od jiných znaků, než porušení konkrétní stanovené právní povinnosti. V takovém případě se můžeme pokusit opřít jednak o obecnou prevenční povinnost, jednak o další vodítka, která by ale musela být posuzována vždy v konkrétním případě, vzhledem ke konkrétním okolnostem.

U obecné prevenční povinnosti zakotvené v občanském zákoníku si ovšem můžeme všimnout obsahového zúžení nyní platného § 2900 OZ oproti § 415 občanského zákoníku z r. 1964, a to bohužel v neprospěch životního prostředí.⁴⁰ Domnívám se tedy, že

⁴⁰ § 415 občanského zákoníku z r. 1964 zněl: „Každý je povinen počínat si tak, aby nedocházelo ke škodám na zdraví, na majetku, na přírodě a životním prostředí.“ Nyní platný § 2900 OZ zní: „Vyžadují-li to okolnosti případu nebo zvyklosti soukromého života, je každý povinen počínat si při svém konání tak, aby nedošlo k nedůvodné újmě na svobodě, životě, zdraví nebo na vlastnictví jiného.“ Jak uvádí komentář, nové ustanovení § 2900 „navazuje na § 415 ObčZ 1964, ale jeho aplikační rozsah je užší hned ve čtyřech

za současné právní úpravy by se protiprávnost s ohledem na hodnotu životního prostředí dovozovala na základě obecné prevenční povinnosti obtížněji, než za předchozího občanského zákoníku. Přesto by však mělo být možno vtáhnout do posuzování kritéria z oblasti chápání kvality životního prostředí jako právem chráněného zájmu či statku požadujícího náležitou péči, která zároveň odpovídají charakteru osobnostního práva, jako jsou např. poškození životního prostředí nebo jeho částí, pro něž nejsou stanoveny environmentální standardy nebo narušení jeho estetických hodnot. Pomocí tohoto způsobu uvažování by se mohlo podařit, jak se domnívám, dostat do rozsahu osobnostního práva a zhodnotit jako neoprávněné i takové zásahy do životního prostředí, které by spočívaly v poškození biodiverzity resp. zásahu do života či populací druhů rostlin či živočichů, které je zatím právními prostředky z oblasti subjektivních práv velmi obtížné postihnout.

Objektivní způsobilost zásahu ohrozit nebo porušit osobnostní právo se zaměřuje na hodnocení takových znaků, jako je intenzita, charakter jednání, povaha obvyklých následků určitého jednání vs. znaků posuzovaného jednání apod. Pro oblast životního prostředí bychom mohli dovodit, že tato způsobilost pravděpodobně nebude naplněna například, spočívá-li napadené jednání v nedovoleném překračování emisních limitů, avšak v pouze zcela nepatrné míře, nebo spojuje-li poškozený s napadeným jednáním následky, které zpravidla nejsou jako následek daného jednání možné (nebudou patrně tvořit příčinu a následek), např. bude-li tvrdit, že vlivem nadměrného hluku z žalovaného provozu trpí kožním onemocněním. Naopak jistě bude možno příčinným vztahem propojit nadměrný noční hluk a poruchy spánku, a objektivní způsobilost zde pravděpodobně bude dána.

Druhým problémem procesní ochrany práva žít v příznivém životním prostředí je **důkazní břemeno na straně poškozeného**. Ten musí prokázat neoprávněnost zásahu, což může být jistě například u provozovatele – soukromé osoby problém též praktické realizace, ať už by šlo o prokázání překročení environmentálních standardů (například změřením emisí⁴¹ z provozu) nebo argumentačně dostatečně přesvědčivé prokázání neoprávněnosti zásahu z jiného důvodu. Poškozený dále musí prokázat objektivní způsobilost zásahu ohrozit nebo porušit osobnostní právo a příčinnou souvislost. Prokázání příčinné souvislosti je už vůbec v celé oblasti ochrany životního prostředí problém, neboť vlivy jednotlivých provozů a činností v určité lokalitě se často kombinují do podoby

*momentech: a) prevenční povinnost se ukládá pouze při konání, tedy aktivním chování subjektu; b) prevenční povinnost stíhá subjekt jen tehdy, vyžadují-li to okolnosti případu nebo zvyklosti soukromého života; c) prevenční povinnost chrání pouze výslovně vyjmenované statky – svobodu, život, zdraví a vlastnictví; d) chráněný statek náleží jiné osobě než povinné osobě.“ Viz BEZOUŠKA, P.: Komentář k § 2900 [Prevence při konání]. In *Občanský zákoník VI. Závazkové právo. Zvláštní část* (§ 2055–3014). Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2014, s. 1512. Dostupné z: www.beck-online.cz.*

⁴¹ Domnívám se, že vzhledem k mechanismu ochrany osobnostních práv lze uvažovat jedině o zásahu v podobě „emisí“ vypouštěných konkrétním provozovatelem nějaké škodlivé činnosti do životního prostředí, a že vůči „imisi“ obecně přítomným v určité složce životního prostředí se pomocí osobnostního práva bránit nelze, protože zde nelze dovodit konkrétní zásah osoby v rovném právním postavení vůči poškozenému. V této souvislosti se asi sluší připomenout, že **imise** jsou v právu životního prostředí zjednodušeně řečeno koncentrace určitých látek v dané složce životního prostředí (např. koncentrace CO₂ v ovzduší v určité lokalitě), zatímco **emise** jsou množství určitých látek vypouštěné konkrétním provozovatelem.

komplexních účinků na životní prostředí a těžko lze prokázat příčinnou souvislost mezi jedním jediným jednáním (izolovaně) a jedním následkem.

Z pohledu právě uvedených obtíží se klasické soukromoprávní mechanismy ochrany subjektivních práv založené na odpovědnostních vztazích jeví pro ochranu statků tak komplikovaných a komplexních, jako je životní prostředí, jako velmi málo vhodné – zejména pokud jsou používány tradičním způsobem. Jako možný směr řešení vidím za stávající právní úpravy jedineš takovou interpretaci legislativních ustanovení soudy (zvlášeš protiprávnosti zásahu, příznivosti životního prostředí a aktivní žalobní legitimace) v konkrétních případech, která co možná nejlépe zohlední specifika životního prostředí a která bude hodnotám životního prostředí a jejich hájení *a priori* pozitivně nakloněna, což, jak dokládá nedávná judikatura Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu,⁴² není nemožné!

SOUVISLOST PRÁVA ŽÍT V PŘÍZNIVÉM ŽIVOTNÍM PROSTŘEDÍ S ÚPRAVOU TZV. PRIVILEGOVANÝCH IMISÍ

Občanskoprávní úprava ochrany proti imisím směřuje na situace, kdy účinek činnosti jednoho vlastníka se projevuje na pozemku jiného vlastníka. Imise tzv. přímé jsou vůbec zakázány a proti nepřímým imisím je možno se bránit negatorní žalobou, pokud jsou nepřiměřené místním poměrům a podstatně omezují obvyklé užívání pozemku, tj. je možno požadovat, aby se původce imisí zdržel jednání je působícího (§ 1013 odst. 1 OZ).⁴³

Ustanovení § 1013 odst. 2 OZ upravuje v rámci ochrany vlastníka proti imisím režim tzv. privilegovaných imisí, tj. imisí z provozu, který byl řádně schválen příslušným úřadem.⁴⁴ Takové imise jsou privilegované v tom smyslu, že souseď se nemůže negatorní žalobou v rámci ochrany proti imisím domáhat toho, aby takový provoz byl omezen nebo zastaven; může se domáhat pouze náhrady újmy v penězích. Smyslem tohoto ustanovení OZ je ochrana provozu zařízení, jehož účinky navenek (včetně účinků vůči souseďům, vlivů na životní prostředí, vypouštění emisí atd.) byly řešeny v příslušném správním nebo jiném povolovacím řízení, do něž ostatně souseď zásadně mohou vstoupit jako účastníci, a o těchto účincích bylo úředně rozhodnuto, včetně stanovení

⁴² Mám na mysli nejen například slavný náleš I ÚS 59/14 ze dne 30. 5. 2014, ale rovněž třeba II.ÚS 792/13 ze dne 27. 11. 2013, rozsudek NSS č. 6 As 73/2015 z 30. 9. 2015 nebo rozsudek NSS č. 2As49/2013-117 ze dne 18. 12. 2015.

⁴³ Toto ustanovení zní: „Vlastník se zdrží všeho, co působí, že odpad, voda, kouř, prach, plyn, pach, světlo, stín, hluk, ořesy a jiné podobné účinky (imise) vnikají na pozemek jiného vlastníka (souseďa) v míře nepřiměřené místním poměrům a podstatně omezují obvyklé užívání pozemku; to platí i o vnikání zvířat. Zakazuje se přímo přivádět imise na pozemek jiného vlastníka bez ohledu na míru takových vlivů a na stupeň obtěžování souseďa, ledaže se to opírá o zvláštní právní důvod.“

⁴⁴ Ustanovení § 1013 odst. 2 OZ stanoví, že „jsou-li imise důsledkem provozu závodu nebo podobného zařízení, který byl úředně schválen, má souseď právo jen na náhradu újmy v penězích, i když byla újma způsobena okolnostmi, k nimž se při úředním projednávání nepřihlédlo. To neplatí, pokud se při provádění provozu překračuje rozsah, v jakém byl úředně schválen.“ Možná je vhodné zde připomenout, že **pojmem „imise“ v tomto ustanovení OZ má jiný význam, než pojem „imise“, jak mu rozumí předpisy z oblasti práva životního prostředí, a z veřejnoprávního pohledu práva životního prostředí by to vlastně byly „emise“**. K tomu viz poznámka výše.

podmínek provozu atd. Tedy se předpokládá, že tyto účinky budou v souladu s právními předpisy a že oprávněné zájmy sousedů a dalších účastníků byly v řízení projednány a vyřešeny. Právě proto je následná ochrana takových sousedů omezená a nedovoluje jim žádat omezení nebo zastavení provozu.

Právní zakotvení ochrany osobnosti umožňuje tomu, jehož osobnost byla dotčena, právo se (negatorní žalobou) domáhat, aby bylo od neoprávněného zásahu upuštěno (§ 82 odst. 1 OZ). Teoreticky je možné, že jednání, které působí imise ve smyslu ustanovení § 1013 OZ (například provoz podniku vypouštějícího emise znečišťujících látek nebo působícího hluk), bude v konkrétním případě člověkem (fyzickou osobou) vlastním pozemek v blízkém okolí a zde žijícím pocíťován zároveň jako zásah do osobnostního práva žít v příznivém životním prostředí. Je tedy možné uvažovat nad vztahem ustanovení § 1013 odst. 2 a § 82 odst. 1 OZ v pojmech speciality a obecnosti? Je možné uvažovat, že § 1013 odst. 2 je speciální vůči § 82 odst. 1 a tím obecně vylučuje obranu proti takové „imisi“ v podobě požadování zdržet se dané aktivity?

Jednou variantou je odpověď, že ochrana před imisemi je ochranou vlastnického práva, zatímco ochrana práva žít v příznivém životním prostředí je zacílena na ochranu osobnosti člověka, tedy tato ustanovení mají každé jiný účel a nemohou se nacházet ve vztahu speciality a obecnosti. Proto by bylo pro člověka v takové situaci teoreticky možné uplatnit kteroukoli z obou možností postupu (žalobu na ochranu osobnostního práva a žalobu na ochranu proti imisím) nebo i obě paralelně – pokud se nacházíme v situaci *překračování* schválených limitů. Bylo by ovšem třeba zabývat se okruhem potenciálních subjektů daného práva (v případě ochrany vlastnického práva vlastníci příp. nájemci, v případě ochrany práva žít v příznivém životním prostředí i další osoby, u kterých se však zpravidla bude požadovat místní vztah k dané postižené lokalitě, např. bydliště).

Následující úvahy pak mají smysl pouze pro druhou variantu, tedy pokud budeme vycházet z toho, že zde skutečně existuje vztah speciálního a obecného ustanovení, a že tedy má-li „imise“ ve smyslu § 1013 charakter schváleného provozu, nelze se zásadně domáhat zastavení takové činnosti ani v rámci ochrany osobnostních práv. (Ovšem budeme-li vázat podmínku „protiprávnosti“ u ochrany osobnostních práv pouze k překračování limitů schválených na základě zákona, dostaneme se k témuž výsledku jako u sousedského práva, a tak by byla vlastně využitelnost obou linií podobná.)

Za zmínku stojí, že možnost ochrany sousedů negatorní žalobou podle § 1013 odst. 2 je omezená, ne však zcela vyloučená. Domáhat se omezení nebo zastavení schváleného provozu je možné, jak uvádějí mj. komentáře vycházející z rakouské literatury, neboť v rakouském občanském zákoníku má obdobné ustanovení poměrně dlouhou historii, zejména v následujících typech případů:

- pokud dané imise nejsou pro daný provoz typické;⁴⁵
- pokud imise překračují hladiny stanovené v úředním schválení, což vyplývá již ze samotného znění daného ustanovení;
- pokud provoz, byť schválený, působí zásah do základního práva na život nebo zdraví: v této otázce je rakouská nauka poměrně rozvinutá a tvrdí, že pokud imise

⁴⁵ DOBROVOLNÁ, E. – SPÁČIL, J.: Komentář k § 1013 odst. 2 OZ. In SPÁČIL, J. a kol.: *Občanský zákoník III. Věcná práva (§ 976–1474)*. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2013, s. 158.

poškozují lidský život nebo zdraví, jsou v rozporu s čl. 2 Evropské úmluvy, a v takovém případě se lze proti nim negatorní žalobou bránit.⁴⁶ Podobně tomu však bude i u imisí zasahujících do práva na respektování soukromého a rodinného života podle čl. 8 Evropské úmluvy, jak dokládá četná judikatura ESLP. Není tedy možné, aby podobnou úlohu a podobné přednostní postavení mělo rovněž ústavní právo na příznivé životní prostředí? Úvahy tímto směrem (tedy akceptování možnosti žalovat na omezení nebo zastavení provozu v případě, kdy provoz respektuje povolení, tj. není protiprávní, ale přesto zasahuje svými účinky do základního práva na příznivé životní prostředí), mají ovšem smysl pouze v kombinaci s takovou interpretací „příznivosti“ životního prostředí, která nebude striktně vázána pouze na dodržování environmentálních standardů.

OSOBNOSTNÍ PRÁVO ŽÍT V PŘÍZNIVÉM ŽIVOTNÍM PROSTŘEDÍ VS. ÚSTAVNÍ PRÁVO NA PŘÍZNIVÉ ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ

Lze uvažovat o různých modelech vztahu mezi osobnostním právem žít v příznivém životním prostředí a lidským právem na příznivé životní prostředí.

Velmi by se mi líbilo pojetí (byť si nejsem zcela jista, zda je možné), podle něhož ustanovení § 81 OZ je zákonným provedením (resp. jedním ze zákonných provedení) čl. 35 odst. 1 Listiny, jak ho předvídá čl. 41 Listiny. Doc. I. Průchová k tomu uvádí: „[U]stanovení § 81 odst. 2 OZ [...] zahrnuje ‚právo žít v příznivém životním prostředí‘ do demonstrativního výčtu osobnostních práv. Tím podle mne došlo – byť mnohými dosud nedoceňovanému – posílení promítnutí čl. 35 odst. 1 LZPS do soukromoprávní sféry a tím k naplnění čl. 41 LZPS, který mimo jiné ve vztahu k čl. 35 odst. 1 LZPS umožňuje domáhat se ho pouze v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí. A není podle mne sporu, že právě § 81 odst. 2 OZ takovým ustanovením je.“⁴⁷

Na opačném pólu by byla představa, že jde o dva zcela odlišné právní instituty, první soukromoprávní, druhý veřejnoprávní, s odlišným mechanismem vymáhání (v prvním případě žaloba u civilního soudu, ve druhém ústavní stížnost k Ústavnímu soudu). Účelem právní úpravy je u prvního ochrana lidské osobnosti před zásahy ze strany subjektů vůči žalobci rovných, u druhého ochrana základních lidských práv před jejich porušováním zejména ze strany orgánu veřejné moci (státu). Tím se alespoň nabízí myšlenka teoretické časové posloupnosti resp. návaznosti obou prostředků: například žaloba proti původci zásahu, který je zásahem do osobnostního práva žít v příznivém životním prostředí, a následně ústavní stížnost na porušení ústavního práva na příznivé životní prostředí s tím, že příslušný orgán neposkytl řádnou ochranu tomuto právu v rámci ochrany osobnostního práva. K tomu je ovšem možné namítnout, že pro základní ústavně zaručená práva nelze používat kategorií soukromoprávního resp. veřejnoprávního charakteru právní úpravy, a že řada základních práv má také určitý soukromoprávní rozměr, pro něž je nelze vymezit jako pouze veřejnoprávní; stejně tak k ochraně těchto práv

⁴⁶ Ibid., s. 161.

⁴⁷ PRŮCHOVÁ, I.: Environmentální spolky, opatření obecné povahy a práva ve vztahu k příznivému životnímu prostředí – vývoj, současný stav a perspektivy. Op. cit., s. 211.

lze využít soukromoprávní nástroje, jejichž využití může být završeno fází u Ústavního soudu. Ani ostré rozhranění obou práv jako navzájem zcela oddělených tedy patrně nebude ideálním řešením.

Co se týče aktivní žalobní legitimace u domáhání se těchto práv: u ochrany osobnosti se uznává (zatím) pouze u dotčené fyzické osoby, přičemž je namístě snažit se ji alespoň výkladem rozšířit ne-li o environmentální spolky, pak alespoň o obce, podle podobného principu, jako byla nedávno u ústavní stížnosti na zásah do práva na příznivé životní prostředí rozšířena rovněž o ekologický spolek, který tím vymáhá základní právo svých členů – fyzických osob.

Ohledně výkladu „příznivosti“, pojmu použitého v obou institutech, se obávám, že nelze dát uspokojivou odpověď ani v jedné oblasti. Úvahy o tomto pojmu výše nejsou nic více než úvahami. České soudy teprve nedávno v případě ústavního práva překonaly problém aktivní žalobní legitimace,⁴⁸ a až nyní lze očekávat, že se snad začnou vyjadřovat k obsahu práva na příznivé životní prostředí, tedy i k pojmu příznivosti. Nejnapínavější se zdá čekání na to, zda jej budou vykládat pouze čistě v návaznosti na objektivním právem stanovené environmentální standardy, anebo zda vykročí z této „jistoty“ do dobrodružství výkladu okolností konkrétních případů, situace v dané lokalitě, porušení zákonem chráněných hodnot či zájmů, dobrých mravů a podobných vodítek.

ZÁVĚRY

Pokud zákonodárce vloží do zákona určité ustanovení, je namístě předpokládat, že tak učinil se záměrem, aby dané ustanovení působilo zamýšlené účinky, aby bylo aplikováno, byť je jasné, že často používaný pojem „vůle zákonodárce“ je v podstatě cosi velmi virtuálního. Bohužel mi není známo, s jakým záměrem bylo do předlohy OZ vloženo právo žít v příznivém životním prostředí. Je možné, že je jakýmsi „právním transplantátem“, tedy ustanovením přepsaným bez nějaké hlubší úvahy z některého z evropských občanských zákoníků, jež byly pro nový český soukromoprávní kodex inspirací. Je třeba připustit, že jeho aplikování bude velmi obtížné a jistě nelze předpokládat, že půjde o hojně využívaný institut. Ale co kdybychom přistoupili k tomuto problému obráceně, tak, že toto ustanovení patrně sice bylo vloženo do zákona bez nějakého jasného rozmyslu, ale je tam, a zjevně a výslovně se staví k hodnotě životního prostředí pozitivně. Je tedy další známkou toho, že environmentální hodnoty jsou v právu vyjadřovány stále častěji, a na nás by mělo být uvažovat, jak dosáhnout toho, aby toto ustanovení bylo možno využívat ve prospěch ochrany životního prostředí.

Je jasné, že výklad práva nemůže jít nad rámec zákona tam, kde to způsob legislativního vyjádření zjevně neumožňuje – tak například těžko můžeme vyložit, že nositeli osobnostního práva žít v příznivém životním prostředí jsou rovněž právnické osoby. Avšak všude tam, kde zákonná ustanovení dávají k tomu prostor, je třeba apelovat na takovou interpretaci, která umožní využít ochranu tohoto osobnostního práva ve prospěch ochrany životního prostředí, resp. ho vůbec aplikovat, protože lze předpokládat, že toto

⁴⁸ Již zmíněný náleží I. ÚS 59/14 a na něj navazující judikáty.

ustanovení jistě nebylo zamýšleno jako „prázdne“ či v praxi nevyužitelné. Domnívám se, že hlavními třemi výzvami pro interpretaci v této oblasti jsou:

- rozšíření okruhu osob s aktivní žalobní legitimací i mimo přímo dotčené fyzické osoby, a to na obce a případně též environmentální spolky, které vystupují v zájmu ochrany práva svých členů – fyzických osob, jeho nositelů;
- takový výklad protiprávnosti zásahu do tohoto osobnostního práva, který nebude striktně vázán pouze na porušení konkrétní platným právem uložené právní povinnosti, nýbrž který flexibilně umožní protiprávnost spojovat i se zásahy proti chráněným zájmům a hodnotám životního prostředí nebo jeho částí, aniž by nutně existovala příslušná (veřejno)právní povinnost, která byla v daném případě porušena; takový výklad by umožnil vtáhnout do rozsahu možné ochrany tohoto práva i ty části nebo hodnoty životního prostředí, pro které nejsou stanoveny environmentální standardy;
- zohlednění specifik životního prostředí u prokazování způsobilosti zásahu porušit dané právo a u prokazování příčinné souvislosti.

JUDr. Hana Müllerová, Ph.D.
Ústav státu a práva AV ČR, v. v. i.
hana.mullerova@ilaw.cas.cz

PROLÍNÁNÍ PRVKŮ VEŘEJNÉHO A SOUKROMÉHO PRÁVA U ODPOVĚDNOSTI V OBLASTI ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ ANEB LZE ÚSPĚŠNĚ ŽALOVAT NÁHRADU ŠKODY ZPŮSOBENOU UPLATNĚNÍM PRÁV ÚČASTNÍKA V ŘÍZENÍ

PETRA HUMLÍČKOVÁ

Abstract: **Interference between Elements of Public and Private Law in Environmental Liability – Is It Possible to Be Successfully Sued for Damages Caused by Exercise of Rights of Party to Proceedings**

Environmental liability is perceived as a mean of protecting the environment and, from this point of view, it is also examined by the authors of scientific literature. In this article, I will deal with the neglected aspect of liability – situations where the liability system, on the contrary, weaken the protection of the environment. Specifically, I will analyse the cases when the environmental associations or active citizens face private claims for compensation for damages caused by the exercise of their procedural rights, ie compensation for damage caused by the extension of proceedings by submitting observations, objections or appeals by the public concerned.

Keywords: liability for damages, public participation, environmental protection, good manners

Klíčová slova: odpovědnost za škody, účast veřejnosti, ochrana životního prostředí, dobré mravy

DOI: 10.14712/23366478.2017.13

ÚVOD

Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí je specifická svým účelem, kromě klasických cílů odpovědnosti k nim patří i ochrana přírodních zdrojů a jejich funkcí. Odpovědnost je sice v časové posloupnosti aplikace nástrojů ochrany životního prostředí většinou až posledním krokem, přesto je velmi důležitá a má zásadní vliv na správné fungování regulačních mechanismů, které ji předcházejí. Odpovědnost má v ideálním případě fungovat tak, aby od vzniku ztrát odrazovala, zvyšovala účinnost regulace a případné vzniklé ztráty na životním prostředí napravovala v takovém standardu, aby byly přírodní zdroje i funkce zachovány budoucím generacím.

Odpovědnost v oblasti životního prostředí je pak strukturována do několika relativně samostatných systémů (delikttní odpovědnost x odpovědnost za ztráty na životním prostředí), z nichž každý má své silné a slabé stránky, a proto se vzájemně aplikačně doplňují.

Odpovědnost v oblasti životního prostředí je tak vnímána jako prostředek ochrany životního prostředí a z tohoto úhlu pohledu je pak zkoumána i autory odborné literatury.¹ V tomto článku se budu věnovat opomíjenému aspektu odpovědnosti – situacím, kdy systém odpovědnosti naopak ochranu životního prostředí oslabuje. Konkrétně se jedná o případy, kdy environmentální spolky nebo aktivní občané čelí soukromoprávním žalobám o náhradu škody způsobené uplatňováním jejich procesních práv, tj. náhradě škody způsobené prodáváním řízení podáním připomínek, námitek či odvolání.

ÚPRAVA ODPOVĚDNOSTI V SOUKROMÉM PRÁVU

Základním předpokladem odpovědnosti za újmu je porušení právní povinnosti. Občanský zákoník (zákon č. 89/2012 Sb.) rozlišuje tři případy možného porušení právní povinnosti, a to:

- porušení dobrých mravů (§ 2909 občanského zákoníku),
- porušení zákona (§ 2910 občanského zákoníku),
- porušení smlouvy (§ 2913 občanského zákoníku).

Mezi veřejností a stavebníkem zpravidla neexistuje žádná smlouva, která by veřejnosti zakazovala uplatňování procesních práv, odpovědnost za újmu pro porušení smlouvy se tak nevyužije. Obdobně není uplatnění procesních práv ani porušením zákona, naopak je to jednáním zákonem výslovně předpokládaným a aprobovaným, nevyužije se proto ani odpovědnost za porušení zákona. Žaloby na náhradu způsobené újmy jsou proto založeny na poslední kategorii možného porušení, kterou je porušení dobrých mravů.

Odpovědnost za újmu způsobenou porušením dobrých mravů je upravena v ustanovení § 2909 občanského zákoníku následovně: „*Škůdce, který poškozenému způsobí škodu úmyslným porušením dobrých mravů, je povinen ji nahradit; vykonával-li však své právo, je škůdce povinen škodu nahradit, jen sledoval-li jako hlavní účel poškození jiného.*“

V případě sporu je přítom na poškozeném, aby prokázal všechny nutné předpoklady vedoucí ke vzniku povinnosti nahradit újmu – jednání v rozporu s dobrými mravy, zavinění ve formě úmyslu, vznik újmy a příčinnou souvislost. Ani zavinění škůdce se nepresumuje, důkazní břemeno ve sporu leží na poškozeném.

Prvním předpokladem je tedy jednání (ve formě činnosti i nečinnosti) v rozporu s dobrými mravy. Dobré mravy jsou neurčitým právním pojmem, soukromé právo z nich vychází, tento pojem používá, ale přesto jej nedefinuje. Dobrým mravům odpovídá takové jednání, jež sice obecně není zakázáno, ale stalo se za takových okolností

¹ DAMOHORSKÝ, M.: Právní odpovědnost v ochraně životního prostředí. *AUC – Iuridica*, č. 2/1994, Praha: Karolinum, 1995; DAMOHORSKÝ, M.: *Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí*. Praha: Karolinum, 1999; HUMLÍČKOVÁ, P.: Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí. *AUC – Iuridica*, č. 3/2011, Praha: Karolinum, 2012; JANČÁŘOVÁ, I. – VOMÁČKA, V.: Odpovědnost v právu životního prostředí. In JANČÁŘOVÁ, I. – VOMÁČKA, V. (eds.): *Sborník příspěvků z konference*. Brno: Masarykova univerzita, 2012.

nebo takovým způsobem, že je tím dotčena sociální soudržnost.² Právními teoretiky je zdůrazňováno, že se jedná o pojem s flexibilním obsahem proměňujícím se postupem času v závislosti na vývoji společnosti a názorů, jež se v ní jako obecně přijaté ustalují.³ Dobré mravy tedy díky své flexibilitě v čase a neurčitosti umožňují odpovědností dynamicky postihnout jednání, které je většinou společností odsuzováno, ale není v rozporu s právními předpisy. Pravidlo postihuje nejhorší projevy úmyslného lidského chování, které sice není v rozporu s konkrétní právní povinností, přesto je vnímáno jako rozporné s obecně uznávanými zásadami slušnosti.⁴

Povinnost k náhradě újmy v případě porušení dobrých mravů je vázána na porušení mimoprávní povinnosti – povinnosti dodržovat dobré mravy. Povinnost dodržovat dobré mravy není a nemůže být povinností právní.⁵ Jednající má sice vždy možnost posoudit, zda jeho jednání není v rozporu s dobrými mravy, úmyslné jednání v rozporu s dobrými mravy se však protiprávním stává až ve chvíli, kdy vznikne újma, bez újmy není protiprávnost.⁶ Právo tedy netvoří měřítko chování, protože jednající nemá možnost posoudit protiprávnost svého činu dříve, než újma vznikne.⁷

Druhým předpokladem vzniku povinnosti nahradit újmu je úmyslné zavinění, které se vztahuje na všechny prvky odpovědnosti jednání, újmu i příčinnou souvislost. Pro dovození úmyslu k porušení dobrých mravů není podstatné, zda jednající věděl, co jsou dobré mravy nebo že jeho jednání je rozporné s dobrými mravy, postačuje, pokud si je vědom všech skutečností, jejichž zhodnocení vede k odsouzení jednání jako nemravného. Úmysl jednajícího se musí vztahovat i k újmě, kdy si škůdce musí být vědom skutečnosti, že jeho jednání je způsobitelné způsobit újmu jinému. Je dostatečné, pokud si je jednající vědom směru, ve kterém se jeho jednání může projevit k újmě jiného, a druhu možné újmy.

Odpovědnost za porušení dobrých mravů je omezená druhou větou ustanovení § 2909, který stanoví: „*vykonával-li však své právo, je škůdce povinen škodu nahradit, jen sledoval-li jako hlavní účel poškození jiného*“.

Při aplikaci tohoto ustanovení je důležité subjektivní hledisko žalobce. Odpovědnost vzniká i z výkonu práva, pokud je motivem škůdce přání způsobit jinému újmu například z důvodu závisti či pomstychtivosti. Vnitřní nemorální motiv musí být projevem navenek, jinak jej nelze zjistit. Podstatný význam tak má zhodnocení cíle jednání, použitých prostředků a vztahu mezi použitými prostředky a cílem.

Podle ustanovení čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod platí, že každý je oprávněn činit to, co zákon nezakazuje – každý může svobodně vykonávat svá subjektivní práva. Výkonem práva však není veškeré lidské chování, ale pouze některé,

² SEDLÁČEK, J. In ROUČEK, F. – SEDLÁČEK, J. a kol.: *Komentář k československému obecnému zákoníku občanskému a občanské právo platné na Slovensku a v Podkarpatské Rusi*. Díl pátý. Praha: V. Linhart, 1937.

³ TILSCH, E.: *Občanské právo rakouské. Část všeobecná*. Praha: Unie, 1910, s. 47: „zákon užívá rámcových výrazů, jež doba vyplňuje“.

⁴ HULMÁK a kol.: *Občanský zákoník VI. Závazkové právo. Zvláštní část (§ 2055–3014)*. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 1534–1537,

⁵ ŠVESTKA, J.: *Odpovědnost za škodu podle občanského zákoníku*. Praha: Akademie věd, 1966, s. 82.

⁶ KRČMÁŘ, J.: *Právo občanské. III. díl. Právo obligační*. 3. vydání. Praha: Všeherd, 1936, s. 342.

⁷ MELZER, F.: Ustanovení § 415 občanského zákoníku a stanovení protiprávnosti jako předpokladu náhrady škody podle občanského zákoníku. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2002, č. 3, s. 266.

v ostatních případech se jedná o zdánlivý výkon práva.⁸ Výkon práva nesmí být zlomyslně zneužíván k účelům, které se přičí dobrým mravům a cílům právního pořádku. Kritériem pro rozlišení výkonu práva a zdánlivého výkonu práva jsou právě dobré mravy.⁹ Zdánlivý výkon práva musí být vykládán restriktivně, protože výkon práva je jedním ze základních atributů právního státu.¹⁰

O výkon práva se jedná, shoduje-li se jednání a jeho skutečný výsledek s jednáním a výsledkem, které jsou předvídaný v právních předpisech. Následkem výkonu práva může být újma jiné osoby (viz například výkon rozhodnutí, sousedské imise nebo konkurenční boj v obchodních vztazích).¹¹ Výkon práva tedy lze považovat za určitou možnost zproštění se povinnosti hradit újmu v případech, způsobil-li jednajícím jinému sice újmu jednáním v rozporu s dobrými mravy, ale hlavním účelem jeho jednání nebylo tuto újmu způsobit.

Zdánlivým výkonem práva jsou zneužití práva a šikana, které objektivně právo zakazuje.¹² Šikana je speciálním případem zneužití práva a odlišuje se od něj kvalifikovaným úmyslem, který směřuje ke způsobení újmy jinému. Šikanou může být exekuce¹³ nebo podání žaloby za účelem poškodit žalovaného.¹⁴

Pro založení odpovědnosti musí být hlavním účelem jednání škůdce poškodit jiného.¹⁵ Hlavní účel jednání je nezbytně vykládat jako situaci, kdy škůdce jiný cíl nesleduje nebo je tento jiný cíl zanedbatelný.¹⁶ Např. rakouské soudy v posuzování šikany v poslední době upustily od poškození druhého jako jediného cíle jednání. Nyní

⁸ KNAPP, V.: *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 193.

⁹ HURDÍK, J.: *Zásady soukromého práva*. Brno: Masarykova univerzita, 1998, s. 76; SALAČ, J.: *Rozpor s dobrými mravy a jeho následky v civilním právu*. Praha: C. H. Beck, 2000, s. 57.

¹⁰ KANDA, A.: K problematice zákazu zneužívání subjektivních práv (Srovnávací studie). *Právník*, 1970, č. 9, s. 764.

¹¹ Viz rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 25 Cdo 3834/2010, dle kterého jednání, které směřuje k uskutečnění výsledku, jež je zákonem předpokládán, je jednáním dovoleným i v případě, že jeho vedlejším následkem je případný vznik újmy jiného.

¹² Viz ustanovení § 8 občanského zákoníku: „*Zjevně zneužití práva nepoživá právní ochrany.*“

¹³ Vážný 10336: Kdo dal zabavit věc v mezích svých práv, není vlastníku zodpovědný za škodu tím vzešlou, leč že by vlastník prokázal, že vymáhající věřitel provedl zabavení jen obmyslně, by vlastníka poškodil. Mohl-li býti vymáhající věřitel bezelstně přesvědčen, že zabavená věc nepatří třetí osobě, nýbrž jeho dlužníku, nebyl povinen dodatečně zrušiti již povolenou exekuci, ani když byla na něho podána vylučovací žaloba.

¹⁴ Vážný 7215: Náhrady škody, způsobené podáním žaloby, lze se domáhati pouze tehdy, bylo-li poškození patrně účelem výkonu práva podati žalobu.

Vážný 8233: V § 1295 odst. 2 OZO došla výrazu všeobecná zásada, že nelze poskytnouti soudní ochranu žalobě, právníky sice odůvodněné, ale čelící v pravdě jen k šikaně žalovaného.

¹⁵ Toto pravidlo bylo již v minulosti kritizováno jako nadbytečné (viz SEDLÁČEK, J. in. ROUČEK, F. – SEDLÁČEK, J. a kol.: *Komentář k československému obecnému zákoníku občanskému a občanské právo platné na Slovensku a v Podkarpatské Rusi*. Díl pátý. Praha: V. Linhart, 1937, s. 706 nebo KASANDA, V.: Změny v předpisech o náhradě škody dle III. částečné novely k ob. zák. obč. *Právník*, 1916, č. 13, s. 405). Pokud je podmínkou odpovědnosti za porušení dobrých mravů úmysl způsobit škodu, bude způsobení škody i účelem jednání.

¹⁶ Viz rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 25 Cdo 874/2005, dle kterého i když škůdce vykonává své právo, avšak způsobem, který záměrně poškozuje jiného a vede k nepřiměřeným důsledkům, jedná se o tzv. šikanózní výkon práva. Stejný závěr pak Nejvyšší soud ČR učinil již v rozhodnutí sp. zn. 21 Cdo 992/99 a dále k tomu uvádí, že za zneužití výkonu práva lze považovat pouze takové jednání, jehož cílem není dosažení účelu a smyslu sledovaného první normou, nýbrž které je v rozporu s ustálenými dobrými mravy vedeno přímým úmyslem způsobit jinému účastníku újmu.

vycházejí z myšlenky, že o šikanu se jedná i v případě, existuje-li mezi zájmem jednajícího a újmou poškozeného extrémní nepoměr. Postačuje, když cíl poškodit jiného stojí zřejmě v popředí a ostatní cíle jsou v porovnání s ním téměř potlačeny (srov. rozhodnutí rakouského Nejvyššího soudního dvora EvBl 1987/49).¹⁷ V české judikatuře lze nalézt obdobný výklad v pracovním právu, kdy Nejvyšší soud ve svém rozsudku sp. zn. 21 Cdo 992/99 uvádí, že jednající musí být veden přímým úmyslem způsobit jinému újmu, zatímco dosažení vlastního smyslu a účelu sledovaného právní normou zůstává pro jednajícího vedlejší a je z hlediska jednajícího bez významu. Naopak za chráněný výkon práva bez vzniku odpovědnosti je třeba považovat i takový případ, je-li jeho vedlejším následkem vznik újmy jinému, přičemž primárně se směřuje k zákonem předpokládanému výsledku.

MEZINÁRODNÍ ÚPRAVA

Komplexní úprava účasti veřejnosti na mezinárodní úrovni je obsažena v Mezinárodní úmluvě o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v otázkách životního prostředí, tzv. Aarhuské úmluvě (č. 124/2004 Sb. m. s.). Tato úmluva obsahuje mimo jiné i ustanovení čl. 3 odst. 8: *„Strany zajistí, že osoby uplatňující svá práva v souladu (exercising their rights in conformity) s ustanoveními této úmluvy nebudou za svou angažovanost žádným způsobem finančně postihovány nebo pokutovány, pronásledovány nebo obtěžovány. Toto ustanovení se nedotýká pravomoci soudů jednotlivých států požadovat přiměřené náklady v soudních řízeních.“*

Za porušení této povinnosti smluvních stran považuje Výbor pro dodržování Aarhuské úmluvy veřejné urážení aktivní veřejnosti v místním tisku.¹⁸ Naopak přípustné je stanovení náhrady nákladů soudního řízení protistraně soudního sporu.¹⁹ Výbor pro dodržování Aarhuské úmluvy tedy ještě neřešil případ žaloby na odpovědnost za újmu způsobenou účastí veřejnosti. Aarhuská úmluva obdobně jako česká právní úprava však vylučuje tuto odpovědnost v případech uplatnění práv veřejnosti v souladu s ustanoveními této úmluvy. Lze tedy dovozovat, že i zde by bylo klíčovým posouzením, zda se jedná o výkon práva nebo pouze o zdánlivý výkon práva.

JUDIKATURA ČESKÝCH SOUDŮ

Judikatura českých soudů vztahující se k odpovědnosti za újmu způsobenou stavebníkovi účastí veřejnosti v řízení je doposud poměrně málo častá. Níže jsou proto rozebrány pouze dva autorce známé případy.

¹⁷ HULMÁK, M. a kol.: *Občanský zákoník VI. Závazkové právo. Zvláštní část (§ 2055–3014)*. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 1534–1537.

¹⁸ Viz případ č. ACCC/C/2009/36, odst. 64 ze dne 8. 2. 2011.

¹⁹ Viz případ č. ACCC/C/2008/27, ACCC/C/2008/23.

V prvním případě byla odpovědnost za uplatnění procesních práv dovozena.²⁰ Tento závěr však nelze generalizovat, protože se jedná o případ svými skutkovými okolnostmi velmi výjimečný. Jednalo se totiž o spor developerské obchodní společnosti s vlastníky pozemků, na kterých developer zamýšlel zřídit stavbu. Součástí kupní smlouvy bylo i ujednání, že pokud územní rozhodnutí nenabude právní moc do stanoveného termínu, je developer od smlouvy oprávněn odstoupit. Developer se sám jako jediný odvolatel proti územnímu rozhodnutí odvolal, územní rozhodnutí v důsledku odvolání nenabylo právní moci ve stanoveném termínu a developer proto od kupní smlouvy odstoupil. Odvolacími důvody přitom byla změna napojovacího místa dešťových a splaškových vod, nesouhlas vlastníka vodovodního a kanalizačního řádu s napojením, jiné než požadované napojení na rozvodnou síť ČEZ. Vlastníci pozemků s postupem developera nesouhlasili, podané odvolání považovali za účelové a dodatečně vykonstruované, neboť s ním developer přišel teprve poté, kdy vlastníci odmítli jeho požadavek změnit splatnost kupní ceny.

Prvostupňový soud potvrdil zákonnost jednání developera bez toho, aby se vůbec zabýval dobrými mravy.²¹ Odvolací soud rozsudek soudu prvního stupně potvrdil a uvedl, že nelze uvažovat o aplikovatelnosti dobrých mravů, neboť bylo věcí odpovědnosti stran smlouvy, jak si upraví důvody odstoupení, a nelze klást developerovi k tíži, pokud smlouvou předvídaný důvod odstoupení využil.²²

Nejvyšší soud jako soud dovolací považoval dovolání za důvodné, neboť soudy nižšího stupně na základě nesprávného právního názoru a priori vyloučily aplikovatelnost ustanovení o dobrých mravech, konkrétně § 39 zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku,²³ ačkoli se správně měly vypořádat s otázkou, zda prodávající zneužil své právo podat odvolání proti územnímu rozhodnutí, a proto od smlouvy odstoupil v rozporu s dobrými mravy a tím i neplatně. Nejvyšší soud odkázal na svou předchozí judikaturu,²⁴ ze které plyne, že aplikaci dobrých mravů nelze popřít prostým závěrem, že pokud si strany sjednaly právo odstoupit od smlouvy, pak výkon tohoto řádně sjednaného práva nemůže založit rozpor s dobrými mravy. Jak bylo uváděno výše, jedná se pouze o jednání, které předvídá smlouva, ale je zapotřebí komplexně zhodnotit, zda je toto jednání v souladu s dobrými mravy, tj. zhodnotit cíl a účel tohoto jednání, aby bylo zřejmé, zda se jedná o výkon práva. Při posouzení je zapotřebí zohlednit, že marné uplynutí lhůty pro nabytí právní moci bylo zapříčiněno jednáním developera a nejedná se tedy o objektivní skutečnost. Podle Nejvyššího soudu je přitom zřejmé, že má-li být odstoupení od smlouvy posouzeno jako nemravné proto, že odstupující oprávnění odstoupit od smlouvy získal dřívějším zneužitím práva (v daném případě podat odvolání), pak tu musí být mezi vznikem oprávnění odstoupit od smlouvy a dřívějším zneužitím práva příčinná souvislost. „*O vztah příčinné souvislosti se jedná, [vzniklo-li oprávnění odstoupit od smlouvy] následkem [zneužití práva], tedy je-li [zneužívající] jednání*

²⁰ Viz rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 2287/2011 ze dne 19. 9. 2012.

²¹ Viz rozsudek Okresního soudu v Karlových Varech ze dne 9. 9. 2010, č. j. 13 C 425/2009-109.

²² Viz rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 23. 2. 2011, č. j. 18 Co 30/2011-205.

²³ „*Neplatný je právní úkon, který svým obsahem nebo účelem odporuje zákonu nebo jej obchází anebo se přičí dobrým mravům.*“

²⁴ Rozsudek Nejvyššího soudu z 26. 6. 1997, sp. zn. 3 Cdo 69/96, uveřejněný v časopise *Soudní judikatura* č. 8/1997, a dále např. rozsudky 22 Cdo 1773/2003, 28 Cdo 1858/2006.

[odstupujícího] a [vznik jeho oprávnění odstoupit od smlouvy] ve vzájemném poměru příčiny a následku, a tudíž je-li doloženo, že nebýt [zneužití práva], ke [vzniku oprávnění odstoupit od smlouvy] by nedošlo. Přitom nemusí jít o příčinu jedinou, nýbrž stačí, jde-li o jednu z příčin, která se podílí na nepříznivém následku, o jehož odškodnění jde, a to o příčinu podstatnou.“²⁵

Dovolací soud proto uložil nižším soudům řešit otázku, zda developer při odvolání proti územnímu rozhodnutí sledoval jako hlavní účel odložit právní moc tohoto rozhodnutí a tím nabýt právo odstoupit od smlouvy (tj. zneužil své právo) nebo zda se developer dle svého rozumného přesvědčení bránil svým odvoláním nikoli jen nepodstatné újmě, kterou mu nesprávnost územního rozhodnutí v prvním stupni mohla způsobit, například nemožnost užívat zakoupený pozemek určitým způsobem. Nejvyšší soud tak svým rozsudkem potvrdil závěry teorie o dělicím kritériu výkonu práva a jeho zneužití, kterým je právě hlavní účel jednání škůdce.

Druhý rozsudek²⁶ řešil již zcela typovou situaci, kdy se soused odvolal proti územnímu rozhodnutí, kterým bylo povoleno umístění stavby stavebníka. Specifické na celém sporu bylo, že žalovaný soused v předmětném územním řízení nevznesl před podáním svého odvolání žádné námitky, a to ani při ústním jednání, a že byl zastupován advokátem, který se naopak ústního jednání aktivně účastnil (jako člen spolku chránící životní prostředí). Sousedovi byla před podáním žaloby zaslána výzva, aby vzal své odvolání podané proti uvedenému územnímu rozhodnutí zpět, neboť v opačném případě bude podána žaloba k vymožení náhrady škody (řádově jednotky milionů korun).

Soud dospěl k závěru, že předmětná žaloba není důvodná, protože nejsou dány podmínky pro vznik odpovědnosti. Stavebník totiž neunesl svoje důkazní břemeno a nepodařilo se mu prokázat, že by soused podáním odvolání sledoval poškození stavebníka, tedy že by žalovaný jednal proti dobrým mravům. Soud ve svém rozsudku uvádí: „*Podání opravného prostředku i v případě, kdy nebyly splněny zákonné podmínky, není možné považovat za porušení dobrých mravů, neboť odvolání nesměřovalo k poškození žalovaného, ale k vlastní ochraně a k zabránění realizace celého záměru, i kdyby si žalovaný byl vědom toho, že jím podaný opravný prostředek nemůže mít šanci na úspěch.“*

Soud tento svůj závěr odůvodnil následujícími argumenty. Zaprvé, záměrem souseda při podání odvolání proti předmětnému územnímu rozhodnutí bylo dosáhnout zrušení tohoto rozhodnutí. Pouhé poškození stavebníka bez tohoto, aniž by dosáhl zrušení rozhodnutí, by sousedovi nic nepřineslo, a takováto motivace se tak nejví logickou. Zadruhé, podané odvolání nevedlo k nepřiměřeným důsledkům, neboť na jeho základě mohlo dojít pouze k přezkoumání vydaného rozhodnutí. Zatřetí, odvolatelem je soused – fyzická osoba, jíž by se stavba bezprostředně v každodenním životě dotýkala a na druhé straně stojí stavebník – velká developerská společnost, která by měla být připravená nést v rámci takového velkého a kontroverzního projektu náklady spojené s tím, že místní rezidenti i nejrůznější spolky se budou snažit stavbě zabránit. Je také

²⁵ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 3. 2008, sp. zn. 25 Cdo 1437/2006.

²⁶ Rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 1 č. j. 14C 106/2014-95 ze dne 29. 8. 2016.

třeba vzít v úvahu, že rezident má v takovéto situaci postavení slabší strany, tedy podobné postavení jako spotřebitel a je tedy potřeba mu přiznat vyšší míru ochrany před zásahem ze strany developera. Do takovéto vyšší míry ochrany lze zahrnout i podání odvolání v případě, kdy by k němu takováto osoba nebyla oprávněna. Začtvrté, odvolání nepodal pouze žalovaný sused, ale i další subjekty, které podmínky, jejichž nedodržení je žalovanému vytýkáno (tj. nepodání námitek v řízení), splnily. Odvolací řízení by tak proběhlo i bez toho, aby odvolání podal žalovaný. Samo jednání souseda tak nemohlo stavebníkovi způsobit žádnou újmu, protože mezi jednáním souseda a tvrzeným vznikem škody neexistuje žádná příčinná souvislost.

Soud naopak nad rámec sporu uzavřel, že „v rozporu s dobrými mravy je pak spíše podání této žaloby. O tom svědčí i vyjádření žalobkyně, že má možnost volby vůči komu se škoda uplatní, svědčí o tom, že žalobkyně ve skutečnosti nechce škodu nahradit, ale jen uplatnit až likvidační nárok vůči fyzické osobě, neboť pokud by skutečným záměrem žalobkyně bylo získat finanční prostředky, které vynaložila v souvislosti s předmětným odvolacím řízením, uplatnila by svůj nárok vůči takovému subjektu, v jehož možnostech je částku uhradit. V možnostech žalovaného však dle názoru soudu uhrazení požadované částky není.“²⁷

Soud ve svém rozhodnutí stanovil, že stavebníkovi se ani nepodařilo prokázat vznik škody. Stavebník tvrdil jako vzniklou škodu úroky z poskytnutého úvěru, soud rozhodl, že se jedná o dobrovolné rozhodnutí stavebníka, že podstoupí určité riziko a úvěr si sjedná ještě před tím, než má k realizaci své stavby veškerá povolení. Navíc územní řízení je pouze jednou z fází směřující k realizaci záměru a nelze uvažovat o vzniku škody za zaplacené úroky z prodlení, neboť nelze určit, kdy k realizaci dojde.²⁸ Soud navíc zdůraznil, že v případě kontroverzních staveb může stavebník určité komplikace v územním řízení očekávat. Obdobně soud posoudil tvrzenou škodu spočívající v nákladech na konzultace.

ZÁVĚRY

Článek zkoumal doposud doktrinálně i judikatorně opomíjený vztah soukromého a veřejného práva, který spočívá v soukromoprávních žalobách na náhradu újmy způsobené porušením dobrých mravů v případě uplatnění veřejnoprávních oprávnění veřejnosti (typicky podání námitek, odvolání, žaloby v územním nebo stavebním řízení).

Z provedené analýzy právní úpravy vyplývá, že hranice mezi výkonem práva a jeho zneužitím je velmi vágní, protože jí je právě soulad nebo nesoulad s dobrými mravy, jako pojmem v čase flexibilním a záměrně právem nedefinovaným. Vzniklou právní nejistotu nesnižuje ani teoretická literatura, podle které řešení otázky spočívá

²⁷ Žalovaným susedem byl totiž v tomto případě starobní důchodce, zatímco zbývajícími odvolateli byly rávnické osoby (pozn. autorky).

²⁸ Vzhledem ke skutečnosti, že nebylo ještě ani rozhodnuto o podaném odvolání, považoval soud žalobu i za podanou předčasně.

ve vnitřním subjektivním postoji potencionálního škůdce (jeho motivaci), tedy zda jeho hlavním cílem je chránit svoje práva nebo zda cílí na újmu stavebníkovi. Ve zkoumaných případech se jedná o posouzení otázky, zda se aktivní veřejnost snaží stavbě zabránit, případně upravit její parametry nebo zda se pouze snaží způsobit stavebníkovi škodu.

Citovaná judikatura vykládá možnou odpovědnost poměrně restriktivně, a to dokonce i v případě, kdy odvolání bylo podáno v rozporu se zákonnými požadavky. Výjimkou je snad jen velmi neobvyklý případ, kdy stavebník uplatnil účastnická práva proti rozhodnutí ve své věci tak, aby nemusel nést pro něj nepříznivé následky kupní smlouvy. Důvodem restriktivního soudního výkladu je neunesení důkazního břemene ze strany stavebníka, který není schopen prokázat právě vnitřní motivaci veřejnosti. Soud navíc ve zkoumaném případě měl tendenci aktivní veřejnost spíše chránit a poukazovat na její postavení jako slabší strany v územním řízení, která navíc stavbě nemůže zabránit, ale může pouze požadovat přezkum vydaných rozhodnutí. Značným omezením těchto závěrů je skutečnost, že jsou vyvozeny pouze na základě dvou rozsudků a navíc se u jednoho z nich jedná o rozsudek prvostupňového soudu, který může být překonán rozhodnutím vyšších soudů.

Výše uvedená právní nejistota o tom, zda v konkrétní situaci lze dovodit odpovědnost za uplatnění práv účastníka ve spojení s neobvyklostí tohoto typu žaloby, otevírá poměrně široký prostor pro „překvapivou“ judikaturu. Účastníci sporu tak čelí právní nejistotě, kdy nelze rozumně předvídat výsledek sporu. Především pro aktivní veřejnost může mít i pouhá pohružka takovouto žalobou značný odrazující efekt. Tato veřejnost se totiž může obávat požadované náhrady újmy, která se většinou řádově pohybuje v miliónech korun, tedy v částkách pro běžnou fyzickou osobu likvidačních. I pouhá pohružka tímto typem žaloby tak může v praxi vést k „procesní neaktivitě“, tj. nepodání námitek, odvolání, návrhu na přiznání odkladného účinku žaloby či případně vzetí zpět již podaných úkonů.

Případně častější uplatňování těchto žalob před českými soudy by vedlo k vyjasnění otázky, kdy veřejnost svoje práva ještě brání a kdy již pouze škodí jinému (včetně vyjasnění vzájemného poměru těchto motivací). Po ustálení soudního výkladu by se navíc soukromoprávní soudy velmi pravděpodobně musely seznámit a začít i aplikovat veřejnoprávní doktrínu o rozsahu subjektivních práv jednotlivých typů subjektů z řad veřejnosti – vlastníků, nájemců, spolků či obcí. Další zajímavou otázkou, která by se nabízela k řešení, je střet podmínek pro přiznání odkladného účinku žalobě (jestliže by výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly pro žalobce nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, a jestliže to nebude v rozporu s důležitým veřejným zájmem) s podmínkami odpovědnosti za porušení dobrých mravů. Podrobněji by bylo judikováno, jaká škoda vzniká stavebníkovi a jak ji má prokazovat (což by zpětně mohlo ovlivnit i poměrně nepříznivou praxi správních soudů při přiznávání odkladného účinku žalobě). Vzhledem ke skutečnosti, že veřejnost není oprávněná o stavbě rozhodnout, ale pouze žádat o přezkum rozhodnutí vydaného orgány veřejné správy, bylo by zajímavé i zvažovat případnou spoluodpovědnost těchto orgánů v případech zjevně nesprávného či nezákonného rozhodování, na které veřejnost pouze poukazuje.

Řešení všech těchto právně velmi zajímavých otázek by samozřejmě následovalo až po častějším uplatňování odpovědnosti za porušení dobrých mravů spočívajícím ve výkonu práv účastníka v povolovacích řízeních. Častější uplatňování odpovědnosti však nesmí porušovat čl. 3 odst. 8 Aarhuské úmluvy, tj. být finančním postihem pro aktivní veřejnost a odrazovat ji tím od zájmu o své okolí a aktivní ochrany životního prostředí.

JUDr. Petra Humlíčková, Ph.D.
Právnická fakulta Univerzity Karlovy
Katedra práva životního prostředí
humlic.prf@gmail.com

OCHRANA NEJEN VLASTNICKÉHO PRÁVA OSOB DOTČENÝCH VÝSTAVBOU VE STAVEBNÍM PRÁVU*

MARTINA FRANKOVÁ

Abstract: **Building Law: Protection of Property and Other Rights Affected by Construction**

The article concerns with the protection of rights affected by construction during the permitting process. It analyses the substantive and procedural standards laid down by the building law to protect property right and other rights of persons affected by construction, such as right to protection of health, right to healthy environment or right to respect for private and family life. The intended aim of this article is to draw attention to weaknesses of legal regulation.

Keywords: neighbours, property right, building law, private interest, right to healthy environment

Klíčová slova: soused, vlastnické právo, stavební právo, soukromý zájem, právo na příznivé životní prostředí

DOI: 10.14712/23366478.2017.14

ÚVOD¹

Stavební činnost nepochybně významně zasahuje do celé škály soukromých práv. Smyslem stavebního práva je veřejnoprávní regulace stavební činnosti a tedy ochrana různých veřejných a soukromých zájmů dotčených výstavbou, zejména bezpečnosti, života, zdraví, majetku a zdravých životních podmínek. Prostřednictvím regulace stavební činnosti tak má stavební právo potenciál výrazně ovlivňovat různá subjektivní práva osob dotčených výstavbou². Vedle vlastnického práva k pozemkům

* Příspěvek vychází v rámci Programů rozvoje vědních oblastí na Univerzitě Karlově (PRVOUK) P06 „Veřejné právo v kontextu europeizace a globalizace“ – koordinátor prof. JUDr. PhDr. Michal Tomášek, DrSc.

¹ Příspěvek vychází z právního stavu k 1. 6. 2017.

² Pojem výstavba není v právním řádu definován, jeho smysl však lze dovodit z kontextu stavebního zákona, který tento pojem často používá. V tomto článku je pojem výstavba používán jako pojem zahrnující proces umístění záměrů, samotnou stavební činnost, tedy proces provádění stavební stavby, a užívání stavby. Tento smysl pojmu výstavba lze dovodit taktéž z definice obecných požadavků na výstavbu uvedené v § 2 odst. 2 písm. e) stavebního zákona, podle které se obecnými požadavky na výstavbu rozumí obecné požadavky na využívání území, technické požadavky na stavby a technické požadavky na tzv. bezbariérové užívání stavby.

a stavbám na nich se jedná především o právo na život, právo na ochranu zdraví, právo na soukromí včetně práva na ochranu soukromého a rodinného života a právo na příznivé životní prostředí.

Umístěním, technickým řešením, prováděním, užíváním (provozem) a případně též odstraňováním staveb mohou být dotčena vedle vlastnického práva k pozemkům a stavbám na nich a dalších věcných práv k těmto pozemkům případně stavbám na nich, též další výše uvedená základní práva. Subjekty těchto práv jsou vedle vlastníků a oprávněných z věcných práv k dotčeným pozemkům a stavbám na nich též další oprávnění uživatelé dotčených pozemků a staveb. Nutno zdůraznit, že základním preventivním nástrojem k ochraně výše uvedených práv jsou koncepční nástroje územního plánování za předpokladu, že jsou v procesu pořizování územně plánovací dokumentace a politiky územního rozvoje a jejich změn naplňovány cíle územního plánování. Byť základní podmínky pro realizaci stavební činnosti jsou dány již koncepčními nástroji územního plánování (politikou územního rozvoje a územně plánovací dokumentací) k zásahům do vlastnických a dalších práv dochází až samotnou realizací stavební činnosti resp. stanovením konkrétních podmínek pro umístění, povolení a provedení záměru. Z tohoto důvodu je níže věnována pozornost zejména územnímu rozhodování, povolování záměrů a dalším postupům, na základě kterých dochází ke stanovení podmínek umístění záměru, jeho realizaci a užívání, event. odstranění. Tento článek se soustředí na ochranu práv oprávněných uživatelů pozemků a staveb dotčených jinou stavbou, jejím prováděním či užíváním.

Stavební právo obsahuje celou řadu norem, jejichž smyslem je ochrana různých veřejných i soukromých práv. Takovéto normy jsou obsaženy jak v hmotném stavebním právu, tak především ve stavebním právu procesním.

HMOTNÉ STAVEBNÍ PRÁVO A OCHRANA PRÁV OSOB DOTČENÝCH VÝSTAVBOU

Pojem tzv. sousedů neboli osob dotčených výstavbou prošel svým legislativním a judikatorním vývojem. Stěžejním pro vymezení pojmu sousední pozemek pro účely stavebního práva je Nález Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2000 sp. zn. Pl. ÚS 19/99,³ kterým bylo zrušeno ustanovení tehdejšího stavebního zákona (zákon č. 50/1976 Sb.) definující „sousední pozemky“ jako pozemky mezující (doslova *pozemky, které mají společnou hranici s pozemkem, který je předmětem správního řízení vedeného podle tohoto zákona*). Definice sousedního pozemku byla přitom relevantní ve vztahu k ustanovením stavebního zákona vymezujícím účastníky řízení. Tento náález Ústavního soudu zrušil dané ustanovení, neboť „[b]ere správnímu orgánu možnost, aby jako s účastníkem řízení zacházel též s osobou, která očividně může být rozhodnutím vydávaným ve stavebním řízení dotčena ve svých právech, a to i v právech ústavně chráněných, jako je právo na pokojné užívání majetku, případně právo vlastnické... [V] tomto smyslu tedy je napadené ustanovení § 139 písm. c) stavebního zákona zcela evidentně

³ Nález Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2000 sp. zn. Pl. ÚS 19/99, publikováno ve Sbírce zákonů, č. 96/2000 Sb., ve Sbírce nálezů a usnesení: N 43/17 SbNU 303.

v rozporu s čl. 36 odst. 2 Listiny, neboť z práva na přístup k soudu a soudní ochranu vylučuje toho, kdo nejen tvrdí, že může být správním rozhodnutím dotčen ve svých právech, ale kde takové dotčení může být zcela zřejmé.“⁴ Ústavní soud tak jednoznačně stanovil, že pojem sousedního pozemku nemůže být zúžen na pozemek mezující, přičemž posouzení otázky vymezení sousedního pozemku „[b]ude vždy věcí individuálních případů (zřejmě s přihlédnutím k povaze zamýšlených staveb a z ní plynoucích možných nežádoucích dopadů)“.⁵ Za zmínku stojí též v tomto nálezu citované provorepublikové vymezení souseda v nálezu Nejvyššího správního soudu Boh. A 9764/32, podle kterého „[s]ousedy ve smyslu stavebního řádu jsou nejen majitelé nemovitostí sousedících bezprostředně se stavenišťem, ale i majitelé objektů vzdálenějších, jsou-li tyto objekty v takovém vztahu ke staveništi, že stavba může mít na zájmy vlastníka onoho objektu účinky, které požívají ochrany stavebního řádu“.⁶

Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), v platném znění (dále jen „stavební zákon“) osoby dotčené výstavbou vymezuje prostřednictvím vlastnictví popř. jiných věcných práv k sousedním nemovitostem. Obvykle se pro tyto subjekty používá označení soused, neboť stavební zákon odvozuje různá procesní a hmotná práva obvykle od přímého dotčení práv k sousednímu pozemku, přičemž rozlišuje mezi dotčením (v případě procesu pořizování územně plánovací dokumentace) a přímým dotčením tedy dotčením vlastnických a jiných věcných práv k sousednímu pozemku a stavbám na něm umístěným. Dále pak v některých případech přiznává specifické procesní postavení vlastníkům a oprávněným z věcných práv k tzv. mezujícím pozemkům a stavbám na nich, tedy pozemkům se společnou hranicí s pozemkem, na kterém má být záměr uskutečněn. Obsah tohoto pojmu je tedy závislý na konkrétní hmotněprávní a procesní situaci. V tomto příspěvku je tento pojem používán v jeho nejširším významu, tedy jako osoby skutečně potencionálně dotčené výstavbou v jakémkoliv z jejích stadií (umíst'ování, povolování stavby, samotná stavební činnost, užívání stavby a vliv stavby na okolí).⁷

Mezi hmotněprávní ustanovení upravující ochranu práv sousedů ve stavebním zákoně patří především ustanovení § 90 obsahující požadavek na soulad záměru žadatele s ochranou práv a právem chráněných zájmů účastníků řízení jakožto jednoho z kritérií, podle kterého stavební úřad posuzuje podanou žádost (záměr žadatele) v územním řízení. Jedná se o požadavek zásadního významu, neboť spoluutváří meze diskreční pravomoci stavebního úřadu. Stavební úřad je povinen při hodnocení záměru vždy posuzovat splnění tohoto kritéria, tedy zda realizací záměru nedojde k nepřiměřenému ohrožení nebo porušení práv a právem chráněných zájmů účastníků řízení. Stavební úřad musí v řízení hledat vždy takové řešení, aby se záměr při splnění dalších kritérií vymezených v § 90 na daném pozemku a v požadovaném rozsahu mohl uskutečnit, ale zároveň aby

⁴ Tamtéž.

⁵ Tamtéž.

⁶ Nález Nejvyššího správního soudu ČSP Boh. A 9764/32 citovaný v nálezu Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2000 sp. zn. Pl. ÚS 19/99

⁷ Blíže k této problematice v subkapitole Vymezení osob dotčených výstavbou ve stavebním zákoně.

jeho realizace zároveň znamenala jen minimální možné dotčení okolí, tj. aby míra zhoršení životního prostředí v území realizace záměru byla co nejmenší.⁸

Dalšími důležitými hmotněprávními ustanoveními z hlediska ochrany práv sousedů (subjektů dotčených výstavbou) jsou ustanovení upravující tzv. obecné požadavky na výstavbu. V neposlední řadě je třeba zmínit zásadu šetrnosti k sousedství při stavební činnosti upravenou v ustanoveních § 76 odst. 2 a § 152 stavebního zákona. Tato ustanovení zakotvují hmotněprávní požadavek, povinnost stavebníka, být šetrný k zájmům vlastníků sousedních pozemků a staveb, a to jak při zvažování podoby záměru a jeho umístění tak při jeho přípravě a provádění.

OBECNÉ POŽADAVKY NA VÝSTAVBU

Hmotněprávní záruky ochrany soukromých práv jsou obsaženy především v ustanoveních § 2 odst. 2 písm. e) a § 169 stavebního zákona, která zavádí pojem obecné požadavky na výstavbu a stanoví povinnost je respektovat. Obecné požadavky na výstavbu jsou vymezeny jako *obecné požadavky na využívání území a technické požadavky na stavby stanovené prováděcími právními předpisy a dále obecné technické požadavky zabezpečující užívání staveb osobami pokročilého věku, těhotnými ženami, osobami doprovázejícími dítě v kočárku, dítě do tří let, popřípadě osobami s mentálním postižením nebo osobami s omezenou schopností pohybu nebo orientace stanovené prováděcím právním předpisem (dále jen „bezbariérové užívání stavby“)*. Obsahově však obecné požadavky na výstavbu nejsou stanoveny přímo ve stavebním zákoně, ale v prováděcích právních předpisech, konkrétně ve vyhlášce č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, v platném znění a ve vyhlášce č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, v platném znění. Ustanovení stavebního zákona pak umožňuje prolomit obecné požadavky na výstavbu prostřednictvím udělením výjimky.

Skutečnost, že hmotné právo stavební, resp. hmotné právní požadavky na umístování, povolování, provádění, užívání a odstraňování staveb, je de facto obsaženo pouze v podzákoných právních předpisech na základě velmi široce a volně formulovaného zákonného zmocnění v § 169 a v § 194 stavebního zákona, je problematická. Z ustanovení § 169 a některých dalších ustanovení plyne pouze zákonem stanovená povinnost respektovat obecné požadavky na výstavbu, nicméně není stanoven zákonný rámec pro obsah těchto požadavků. Zákonný obsahový rámec neplyne ani z definice obecných požadavků na výstavbu v ustanovení § 2 stavebního zákona. Stavební zákon sice v celé řadě ustanovení na obecné požadavky výslovně odkazuje a stanoví povinnost z nich vycházet a respektovat je, nicméně obsah tohoto pojmu nedefinuje. Z obecných požadavků na výstavbu přitom plyne řada povinností týkajících se vedle územně plánovací činnosti konkrétních požadavků na umístování staveb, na jejich provedení apod. Je tak otázkou, zda takový způsob zmocnění již nevybočuje ze základního ústavního požadavku vydávat prováděcí právní předpis pouze na základě zákona a v jeho mezích, přičemž povinnosti mohou být ukládány pouze zákonem. Zákonné

⁸ MALÝ, S.: *Nový stavební zákon s komentářem: Zákon č. 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)*. Praha: Wolters Kluwer (ČR), 2007. Dostupné v ASPI (Právní stav v ASPI k: 1. 1. 2013) Komentář k § 90.

meze lze v případě obecných požadavků na výstavbu ze způsobu zmocnění dovozovat jen velmi obtížně, a to z celého smyslu zákona. Povinnost dodržovat obecné požadavky na výstavbu sice jednoznačně plyne ze stavebního zákona, nicméně obsahové kritérium pro jejich rámec, resp. obsahové vymezení obecných požadavků na výstavbu zákon postrádá.

Ústavní soud se k vymezení mezí pro normotvornou podzákonnou činnost vyslovil mimo jiné takto: „[U]stanovení čl. 79 odst. 3 Ústavy zmocňuje ministerstva vydávat právní předpisy pouze na základě zákona a v jeho mezích. Napadená ustanovení zákona jsou v rozporu s tímto článkem Ústavy, protože ministerstvo je zmocněno úpravou něčeho, pro co samotný zákon nestanoví žádné meze, co sám vůbec neupravuje. Nejednalo by se tedy o provedení zákona, ale o jeho doplnění, neboť prováděcí předpis by institut smluvní rodiny musel přesně vymezit. Chybí tedy příslušná zákonná úprava, kterou by měla ministerská vyhláška provést. Zákon svou stručností a neurčitostí nedává nutný základní rámec pro zmíněný podzákonný předpis. Pro zabezpečení efektivního výkonu veřejné správy je vhodné ponechat úpravu podrobností podzákonnému právnímu předpisu, který lze operativněji měnit. Proto i ústavní pořádek České republiky dovoluje zákonodárci, aby za určitých podmínek zmocnil výkonné orgány k vydávání podzákonných právních předpisů. Zmocnění ovšem musí být výslovné a obsah podzákonného předpisu musí být v souladu se zákonem, který provádí, musí tedy být vydán na jeho základě a v jeho mezích. Pokud však Parlament rezignuje na stanovení příslušného rámce a blanketně zmocní exekutivu k tomu, aby stanovila, co je právo, jaká jsou práva a povinnosti osob nebo jaké jsou pravomoci a povinnosti správních úřadů, pak porušuje zásadu omezené delegace normotvorby, a porušuje tak i principy dělby moci, stanovené mj. v čl. 2 odst. 1 Ústavy. [...] Podzákonný předpis se musí vždy pohybovat v mezích zákona, které jsou buď výslovně vymezeny anebo vyplývají ze smyslu a účelu zákona. Na základě zákonného zmocnění má prováděcí předpis konkretizovat problematiku upravenou v základních rysech již samotným zákonem, ale nikdy nesmí jít mimo zákon.“⁹ Tento judikát je z hlediska posouzení ústavně komfortního vymezení zákonného zmocnění pro stanovení obecných požadavků na výstavbu podstatný, neboť řeší otázku zrušení zákonného ustanovení podobného zákonnému zmocnění obsaženému v ustanovení § 169 stavebního zákona. Ústavní soud v tomto nálezu shledal zákonné zmocnění, podle kterého Ministerstvo práce a sociálních věcí bylo zmocněno zákonem č. 109/2002 Sb., o výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy ve školských zařízeních a o preventivně výchovné péči ve školských zařízeních a o změně dalších zákonů, stanovit vyhláškou mimo jiné *podrobnosti pro výběr a přípravu smluvních rodin, podrobnosti způsobu spolupráce a kontroly těchto smluvních rodin s diagnostickým ústavem*, za neústavní a zrušil ho. Podstatné bylo, že pojem smluvní rodina byl v zákoně sice zaveden, nebyl však definován a ani jinak nebyl vymezen obsah tohoto pojmu. Podobně je ve stavebním zákoně zmocnění pro stanovení obecných požadavků na výstavbu, není však přiblížen nebo vymezen obsah tohoto pojmu a jedná se tak o právně neurčitý pojem. K odvozené normotvorbě se ÚS vyslovil ve svých nálezech opakovaně a „[v]řadě svých rozhodnutí zformuloval hlediska posuzování ústavnosti zmocňovacích

⁹ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 23/02 ze dne 30. 6. 2004 (publikováno: N 89/33 SbNU 353; 476/2004 Sb.).

zákonných ustanovení, a od nich se odvíjejících hledisek posuzování souladu „jiných právních předpisů“ se zákony“.¹⁰ Z hlediska ústavní konformity by proto bylo na místě stanovit ve stavebním zákoně alespoň základní obsahový rámec obecných požadavků na výstavbu.

OBECNÉ POŽADAVKY NA VÝSTAVBU JAKO NÁSTROJ OCHRANY PRÁV OSOB DOTČENÝCH VÝSTAVBOU

Jaké konkrétní obecné požadavky na výstavbu jsou způsobilé ochrany soukromých práv osob dotčených výstavbou? Výčet obecných požadavků na výstavbu, které jsou způsobilé chránit soukromá práva dotčených osob, nemůže být úplný, protože z širšího úhlu pohledu lze téměř u jakéhokoli požadavku na stavbu či na vymezení pozemků nalézt různé aspekty ochrany širšího okruhu osob. Většina obecných požadavků na výstavbu, zejména pak technických požadavků na stavby upravených ve vyhlášce č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, řeší především požadavky na stavbu jako takovou a míří primárně na ochranu zdraví, života a bezpečnosti uživatelů této stavby, nicméně celá řada ustanovení reflektuje nutnost řešení vlivu stavby na okolní pozemky, stavby a jejich uživatele.

Na ochranu okolních pozemků a tedy i práv oprávněných vlastníků a dalších uživatelů okolních pozemků míří ustanovení § 24c vyhlášky 501/2006 Sb. o povinnosti oplocit pozemky, které jsou způsobilé nepříznivě ovlivnit své okolí. Povinnost oplocení tak může snižovat některé imise na okolní pozemky, byť je oplocení zcela jistě není schopno eliminovat. Dalším ustanovením (§ 25 vyhlášky č. 501/2006 Sb.), jehož hlavním smyslem je ochrana dotčených pozemků a staveb na nich a tedy i ochrana práv jejich oprávněných uživatelů, je ustanovení regulující vzájemné odstupy staveb a umístění různých stavebních otvorů. Z hlediska ochrany soukromých práv lze tato ustanovení považovat za veřejnoprávní regulaci tzv. sousedských práv, neboť jejich smyslem je snižování množství potenciálních imisí na sousední pozemky. Podobný cíl má též ustanovení § 24e vyhlášky č. 501/2006 Sb., které stanoví základní požadavky na stavenišť. Hmotněprávní ustanovení, jejichž smyslem je především ochrana práv osob, která mohou být dotčena stavbou, se nacházejí též ve vyhlášce č. 268/2006 Sb., o technických požadavcích na stavby. Konkrétně se jedná zejména o ustanovení upravující požadavky na oplocení pozemku (§ 7), požadavky pro ochranu zdraví, zdravých životních podmínek a životního prostředí (§ 10), jehož podstavou je požadavek, aby stavba neohrožovala bezpečnost a zdravé životní podmínky nejen svých uživatelů, ale též uživatelů okolních staveb, a dále požadavek, aby stavba nebyla zdrojem nadlimitních emisí v širokém slova smyslu do okolí (životního prostředí). Vlivy na okolní stavby

¹⁰ Usnesení Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 415/01 ze dne 19. 8. 2002. Tento náleží odkazuje na některé další nálezy: „Podle náleží sp. zn. Pl. ÚS 17/95 a Pl. ÚS 43/97 „jiný právní předpis“ nemůže vybočit ze zákoných mezí – nemůže tedy být praeter legem, jinak řečeno, musí se držet v mezích zákona, které jsou buď vymezeny výslovně anebo vyplývají ze smyslu a účelu zákona. Podle nálezu sp. zn. Pl. ÚS 45/2000 ústavní vymezení odvozené normotvorby exekutivy spočívá na následujících zásadách: „Jiný právní předpis“ musí být vydán oprávněným subjektem, nemůže zasahovat do věcí vyhrazených zákonu (nemůže tedy stanovit primární práva a povinnosti), musí být zřejmá vůle zákonodávce k úpravě nad zákoný standard (musí být tedy otevřen prostor pro sféru „jiného právního předpisu“).“

řeší též ustanovení § 11 a § 12, která zakotvují požadavky na stavby z hlediska osvětlení, proslunění, větrání a vytápění. Zejména je na základě těchto ustanovení možné korigovat vliv nově navrhované stavby na osvětlení a proslunění stávající zástavby resp. zastínění stávající stavby novou stavbou. Ochranu dotčených (okolních) staveb a pozemků před nadměrnými hlukovými a vibračními imisemi ze stavby obsahuje § 14. Požadavky na způsob odstraňování staveb taktéž míří na šetrnost vůči okolí, zejména na obtěžování hlukem a prachem. Požadavek na ochranu před vlivy stavby na okolí, zejména před emisemi znečišťujících látek a pachů do ovzduší je promítnut též do ustanovení řešící požadavky na kouřovody a komíny s ohledem na dodržování emisních limitů pro znečištění ovzduší (§ 24) a do ustanovení řešící požadavky na odvody vzduchu ze vzduchotechniky (§ 25 a § 37), klimatizačních zařízení (§ 25) a odvětrávání vnitřní kanalizace (§ 25).

Byť je na první pohled řešení problematiky vlivu stavby na své okolí v hmotněprávních ustanoveních stavebního práva věnováno dostatek prostoru, není tato právní úprava bezproblémová. V některých případech obecné požadavky na stavbu regulují vliv na okolní stavby a pozemky pouze odkazem na jiný právní předpis, resp. požadavkem na dodržování limitů stanovených jinými právními předpisy. Např. podle § 24 odst. 1 vyhlášky č. 268/2009 Sb. „*komíny a kouřovody musí být navrženy a provedeny tak, aby za všech provozních podmínek připojených spotřebičů paliv byl zajištěn bezpečný odvod a rozptyl spalin do volného ovzduší, aby nenastalo jejich hromadění, nebyly překročeny emisní limity stanovené jiným právním předpisem vztahované k předmětnému zdroji znečištění i k okolní zástavbě*“. Ustanovení vyhlášky č. 501/2006 Sb. o požadavcích na umístění staveb pro reklamu a reklamní zařízení (srov. § 24d) zase stanoví požadavek umísťovat stavby pro reklamu nebo reklamní zařízení tak, aby neobtěžovaly své okolí hlukem nebo světlem nad limitní hodnoty stanovené jinými právními předpisy. V těchto případech tak vlastně vyhláška žádný hmotněprávní požadavek neobsahuje, neboť povinnost dodržet daný standart plyne z jiného právního předpisu bez ohledu na její zakotvení v prováděcí vyhlášce ke stavebnímu zákonu.

Požadavky na stavby a jejich umístování a s tím související požadavky na vymezení různých druhů pozemků jsou v některých případech formulovány dosti vágně. Požadovaný způsob řešení stavby je sice někdy konkretizován odkazem na normové hodnoty, čímž dochází k zavedení normové hodnoty nebo normou požadovaného způsobu řešení jakožto vyhláškou požadovaného minimálního standardu (od norem se lze obecně odchýlit pouze, pokud se prokáže, že navržené řešení odpovídá nejméně základním požadavkům na stavby uvedeným v § 8). Nicméně požadavky na stavby týkající se vlivů staveb na okolí ne vždy odkaz na normové hodnoty případně jiný způsob zpřesnění obsahují.

Dalším problematickým okruhem hmotného práva stavebního je způsob právní úpravy povolování výjimek z obecných požadavků na výstavbu. Možnost udělení výjimky upravuje stavební zákon v ustanovení § 169, přičemž všechna zákonná kritéria pro udělení výjimky musí být splněna kumulativně. Výjimku lze předně udělit pouze z těch ustanovení prováděcího právního předpisu, o kterých to tento předpis výslovně stanoví. Z ustanovení upravujících vliv stavby na okolní pozemky lze výjimku udělit především z ustanovení regulující vzájemné odstupy staveb a umístění stavebních otvorů

(§ 25 odst. 2 až 7 vyhlášky 501/2006 Sb.) a z ustanovení regulující osvětlení budov (§ 11 odst. 2 vyhlášky 268/2009 Sb.) Udělit výjimku lze přitom, pouze pokud řešení, pro které je výjimka požadována, neohrozí bezpečnost, ochranu zdraví a života osob a sousední pozemky nebo stavby na nich. Posledním kritériem je požadavek dosažení účelu sledovaného obecnými požadavky na výstavbu. Toto ustanovení je klíčové. Zatímco podmínka neohrožení bezpečnosti, ochrany zdraví a života a sousedních pozemků a staveb je srozumitelná a poměrně jednoznačná, „účel sledovaný obecnými požadavky na výstavbu“ je pojmem značně neurčitým a obtížně interpretovatelným již z toho důvodu, že sám pojem obecných požadavků na výstavbu není vymezen. Komentářová literatura k výkladu tohoto pojmu uvádí: „[p]ři uplatnění tohoto ustanovení je však třeba prokázat, že řešením podle ‚úlevy‘ bude dosaženo účelu sledovaného citovanou vyhláškou, tzn., že nedojde k ohrožení bezpečnosti, zdraví, života a životního prostředí a dalších stanovených požadavků“.¹¹ Tento výklad naznačuje ztotožnění účelu sledovaného vyhláškou se zákazem ohrožení zákonem vyjmenovaných chráněných zájmů, což je další podmínka pro udělení výjimky. Je však otázkou, proč by pak vůbec ustanovení obsahovalo požadavek na dosažení účelu stanoveného vyhláškou? Úvahu o účelu konkrétního ustanovení upravujícího obecné požadavky na výstavbu je proto vždy při rozhodování o povolení výjimky provést samostatně. V některých případech je účel konkrétního požadavku na umístění stavby, jejího technického řešení apod. naznačen přímo v daném ustanovení. Tak je tomu např. v ustanovení o vzájemných odstupech staveb, kde je účel řešení vzájemných odstupů staveb vymezen v § 25 odst. 1. V jiných případech je třeba účel dovodit ze smyslu ustanovení v kontextu celé prováděcí vyhlášky. S ohledem na aplikační praxi a na požadavek právní jistoty je *de lege ferenda* jednoznačně vhodné vymezit vždy ve vyhlášce minimálně účel těch ustanovení, ze kterých jsou přípustné výjimky.

Z tzv. výjimkových ustanovení vyhlášek upravujících obecné požadavky na využívání území a technické požadavky na stavby je z hlediska vlivu stavby na okolní pozemky a stavby na nich nejpodstatnější ustanovení řešící vzájemné odstupy staveb a umístění stavebních otvorů.¹² Řešení umístění stavby na sousedním pozemku je podstatné z hlediska ochrany vlastnického práva a ochrany soukromí a rodinného života. Potenciálních imise (hluk, prach, kouř, pach, stín apod.), o jejichž prevenci resp. minimalizaci jde především, je přitom nutné vnímat nejen jako zásah do vlastnického práva (srov. § 1013 NOZ), nýbrž také jako zásah do dalších práv zejména práva na soukromí, práva na příznivé životní prostředí a práva na zdraví.

S ohledem na způsob formulace ustanovení o vzájemných odstupech staveb, která již sama o sobě upravují řadu odchylných způsobů řešení odstupů¹³ je však otázkou,

¹¹ MACHAČKOVÁ, J. a kol.: *Stavební zákon. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 785.

¹² V praxi není udělování výjimek skutečnou výjimkou, mezi ustanovení, ze kterého je nejčastěji žádáno o výjimku patří ustanovení § 25 odst. 2–7 vyhlášky č. 501/2006 Sb., řešící vzájemné odstupy staveb. K tomu srov. např.: TOMŠÍK, V.: Výjimky z obecných požadavků na výstavbu povolované stavebními úřady. *Bulletin Stavební právo* 2/2012. Dostupné z: <http://spolstavprav.cz/vyhlasaka-c-202012-sb-kerou-se-meni-vyhlasaka-c-2682009-sb-o-technickych-pozadavcich-na-stavby-2/>.

¹³ Např. § 25 odst. 2, který stanoví, že vzájemná vzdálenost mezi stavbami, vytvářejí-li volný prostor, nesmí být menší než 7 m, ve zvlášť stísněných podmínkách však může být odstupová vzdálenost snížena až na 4 m).

zda je připuštění výjimky na místě, resp. zda vůbec lze při udělení výjimky ještě dosáhnout účelu tohoto ustanovení vymezeném poměrně široce v § 25 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb.¹⁴ Při rozhodování o výjimce z vzájemných odstupů staveb je na místě zvažovat naplnění všech hledisek vyjmenovaných v ustanovení § 25 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb., (např. hlediska architektonického, urbanistického či hygienického). Z hlediska ochrany soukromých práv je tedy nezbytné, aby řešení stavby a jejího umístění, pro které je požadována výjimka z ustanovení o odstupech staveb a o umístění oken, splňovalo požadavky na denní osvětlení a oslunění, na zachování kvality prostředí a na možnost údržby staveb a užívání prostoru mezi stavbami pro technická či jiná vybavení a činnosti a hygienické požadavky. Pozornost zejména zasluhuje kritérium zachování kvality prostředí. Dříve byl namísto tohoto termínu používán pojem „kvalita bydlení“¹⁵. Tomuto pojmu se podrobně věnoval též Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“), který ho vymezil jako „[s]ouhrn činitelů a vlivů, které přispívají k tomu, aby bydlení bylo zdravé a vhodné pro všechny kategorie uživatelů, resp. aby byla vytvořena vhodná atmosféra klidného bydlení; pohoda bydlení je v tomto pojetí dána zejména kvalitou jednotlivých složek životního prostředí, např. nízkou hladinou hluku (z dopravy, výroby, zábavních podniků, ze stavebních prací aj.), čistotou ovzduší, přiměřeným množstvím zeleně, nízkými emisemi pachů a prachu, osluněním apod.; pro zabezpečení pohody bydlení se pak zkoumá intenzita narušení jednotlivých činitelů a jeho důsledek, tedy objektivně existující souhrn činitelů a vlivů, které se posuzují každý jednotlivě a všechny ve vzájemných souvislostech“.¹⁶ Pohoda bydlení neboli kvalita prostředí pak může být ovlivněna v důsledku takových činitelů jako snížení odstupové vzdálenosti mezi budovami, omezení výhledu, úbytek oblohové složky, a tedy i míry oslunění a osvětlení bytu, a narušení soukromí.¹⁷

Z hlediska praxe je ustanovení o vzájemných odstupech staveb nepochybně jedním z nejfrekventovanějších a nejpodstatnějších výjimkových ustanovení¹⁸ řešící vliv stavby na okolní pozemky a stavby na nich a na jejich oprávněné uživatele. K účelu tohoto ustanovení se vyjádřil též NSS, podle jehož názoru je „[n]epochybné, že smyslem přesného stanovení minimálních odstupových vzdáleností staveb je především

¹⁴ *Vzájemné odstupy staveb musí splňovat požadavky urbanistické, architektonické, životního prostředí, hygienické, veterinární, ochrany povrchových a podzemních vod, státní památkové péče, požární ochrany, bezpečnosti, civilní ochrany, prevence závažných havárií, požadavky na denní osvětlení a oslunění a na zachování kvality prostředí. Odstupy musí dále umožňovat údržbu staveb a užívání prostoru mezi stavbami pro technická či jiná vybavení a činnosti, například technickou infrastrukturu.*

¹⁵ Srov. vyhláška č. 137/1998 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu, ustanovení o vzájemných odstupech staveb (§ 8 odst. 1), vyhláška č. 26/1999 Sb. hl. m. Prahy, o obecných technických požadavcích na výstavbu v hl. m. Praze, ustanovení o odstupech mezi stavbami (čl. 8 odst. 1).

¹⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2006, č. j. 2 As 44/2005, č. 850/2006 Sb. NSS, www.nssoud.cz.

¹⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 11. 2012, č. j. 8 As 27/2012 – 113, č. 2776/2013 Sb. NSS, www.nssoud.cz.

¹⁸ Na frekventované udělování výjimek z ustanovení o odstupových vzdálenostech a na problémy s aplikací tohoto ustanovení upozorňuje např. Ing. Tomšík: TOMŠÍK, V.: *Výjimky z obecných požadavků na výstavbu povolované stavebními úřady. Bulletin Stavební právo 2/2012*. Dostupné z: <http://spolstavprav.cz/vyhlasaka-c-202012-sb-ktou-se-meni-vyhlasaka-c-2682009-sb-o-technicky-pozadavci-na-stavby-2/>; „[M]luvíme-li o výjimkách ze vzájemných odstupových vzdáleností, pak nelze nezmínit, že stavebním úřadům mnohdy činí potíže, aby ve vztahu k ustanovení § 25 vyhlášky číslo 501/2006 Sb., v platném znění situaci vyhodnotil z hlediska toho, zda konkrétní případ vůbec udělení výjimky vyžaduje.“

ochrana soukromí (bližší vymezení účelu stanovení odstupových vzdáleností viz § 25 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb.). Z popsaných důvodů je v odstavci druhém a čtvrtém § 25 vyhlášky č. 501/2006 Sb. upraven rovněž specifický odstup staveb pro případ, že se v protilehlých stěnách staveb nacházejí okna z obytných místností. Stanovení těchto specifických odstupů má bránit především obtěžování vlastníka sousední stavby pohledem nebo hlukem.¹⁹ V případě rozhodování o výjimce z odstupových vzdáleností popř. z ustanovení regulující umístění stavebních otvorů (oken, dveří apod.) jsou sice kritéria pro možnost udělení výjimky poměrně srozumitelná, rozhodování, zda jsou tato kritéria splněna, to však nečiní jednodušším. Posoudit, zda v konkrétním případě neumožní udělení výjimky již nadměrný zásah do ochrany soukromí uživatelů sousední stavby či do kvality prostředí je mimořádně obtížné. Nejvyšší správní soud se k tomuto rozhodování vyjádřil v případě rozhodování o výjimce při dodatečném povolení stavby a zdůraznil nezbytnost pokusu o dohodu mezi účastníky řízení (mezi dotčenými sousedy).²⁰ Byť je rozhodování o výjimce v rámci dodatečného povolování stavby specifické, lze preferenci dohody doporučit vždy. Stejně tak je nezbytné trvat na řádném odůvodnění žádosti o výjimku stejně jako na zdůvodnění námitek vlastníků sousední nemovitosti případně jiného oprávněného uživatele sousední nemovitosti.

Výše uvedená rozhodnutí soudu, která se věnují pojmu kvalita prostředí resp. pohoda bydlení nebo účelu právní úpravy odstupových vzdáleností, dokládají, že při posuzování odstupových vzdáleností je třeba věnovat pozornost nejen ochraně vlastnického práva, ale též dalších souvisejících hodnot zejména ochraně soukromí a životního prostředí. Přitom nad rámec závěrů plynoucích z citované judikatury je třeba upozornit, že zabezpečení pohody bydlení se nemůže omezit pouze na vlastníky dotčených nemovitostí. Stejnou měrou je nezbytné chránit pohodu bydlení (kvalitu prostředí) též dalších osob, jimž svědčí oprávnění bydlet v dotčené (sousední) nemovitosti.

Mimo pochybnost je úzká souvislost veřejnoprávní ochrany soukromí poskytované ustanovením o odstupových vzdálenostech staveb a soukromoprávní ochrany sousedských práv upravené v § 1013 a následujících občanského zákoníku. Hmotné stavební právo je tak významným nástrojem prevence sousedských občanskoprávních sporů.

ZÁSADA ŠETRNOSTI K SOUSEDSTVÍ VE STAVEBNÍM PRÁVU

Z hlediska ochrany práv osob dotčených výstavbou nelze opominout ustanovení § 76 odst. 2 a § 151 odst. 1 stavebního zákona, která obsahují tzv. zásadu šetrnosti k sousedství, která míří na ochranu práv osob dotčených výstavbou při navrhování

¹⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2011, č. j. 1 As 69/2011 – 176, www.nssoud.cz.

²⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2011, č. j. 1 As 69/2011 – 176, č. 2418/2011 Sb. NSS, www.nssoud.cz, právní věta: *Požádá-li v rámci řízení o dodatečném povolení stavby stavebník o udělení výjimky z obecných požadavků na výstavbu (§ 169 stavebního zákona z roku 2006), je stavební úřad povinen zohlednit především charakter vedeného řízení (zde: provádění stavby v rozporu se stavebním povolením) a pokusit se o dohodu mezi účastníky řízení. Nebude-li taková dohoda uzavřena, stavební úřad, s respektem k vlastnickému právu a k právu na ochranu soukromí dotčených osob, zváží jejich požadavky na provedení stavebně technických úprav, zejména pokud budou požadavky konstruktivně vyjádřeny (např. stanovením podmínek pro udělení výjimky), a včlení je jako podmínky do rozhodnutí o udělení výjimky, příp. přezkoumatelným způsobem odůvodní, proč takovému požadavku vlastníka sousední nemovitosti nebylo možné vyhovět.*

záměru a v průběhu provádění stavby. Při navrhování je zdůrazněna povinnost respektovat zájmy vlastníka sousedního pozemku. Při provádění stavby musí mít stavebník na zřeteli zejména ochranu života a zdraví osob nebo zvířat, ochranu životního prostředí a majetku, i šetrnost k sousedství. Tato povinnost se týká všech staveb, nejen staveb vyžadujících stavební povolení nebo ohlášení. Zásada šetrnosti k sousedství je naplňována některými konkrétními povinnostmi stavebníka v tomto ustanovení, např. povinností v dostatečném předstihu informovat osoby přímo dotčené stavebními pracemi. Je jí však třeba chápat v širším kontextu jakožto zásadu směřující na ochranu práv a právem chráněných zájmů osob dotčených výstavbou, zejména na kvalitu prostředí resp. pohodu bydlení.

PROCESNÍ PRÁVO STAVEBNÍ A OCHRANA PRÁV OSOB DOTČENÝCH VÝSTAVBOU

VYMEZENÍ OSOB DOTČENÝCH VÝSTAVBOU VE STAVEBNÍM ZÁKONĚ

Základní procesní zárukou ochrany práv osob dotčených výstavbou je účastenství v územním či stavebním řízení, popř. v dalších řízeních, zejména v řízení o odstranění stavby a v řízení o změně v užívání stavby. Stavební zákon upravuje též další postupy, které mohou za určitých podmínek nahradit územní rozhodnutí nebo stavební povolení (územní souhlas, veřejnoprávní smlouva, ohlášení stavby, oznámení s certifikátem autorizovaného inspektora). S ohledem na skutečnost, že tyto postupy nejsou správním řízením, stavební zákon požaduje v těchto případech souhlas osob, které považuje za dotčené daným záměrem, jakožto nástroj ochrany jejich práv. Míra skutečné efektivity výše zmíněných procesních nástrojů stavebního práva jako záruky ochrany práv osob dotčených výstavbou závisí předně na způsobu vymezení okruhu osob, které mohou daný nástroj (účastenství v řízení nebo souhlas v případě ostatních postupů, které nejsou správním řízením) k ochraně svých práv uplatnit.

Stavební zákon nevymezuje okruh dotčených osob, které mají postavení účastníka řízení nebo jejichž souhlas je nezbytnou náležitostí žádosti o územní souhlas, ohlášení stavby, oznámení stavebního záměru s certifikátem autorizovaného inspektora popř. podmínkou pro vyznačení účinnosti veřejnoprávní smlouvy, vždy shodně. Zásadně je však kritériem možné dotčení vlastnického nebo jiného věcného práva k pozemku popř. stavbě na něm. Procesní záruky ochrany jiných než vlastnických resp. věcných práv k pozemku a stavbě na něm stavební zákon v podstatě neupravuje. Okruh účastníků řízení z řad osob, jejichž práva mohou být výstavbou dotčena, resp. okruh osob, jejichž souhlas je nezbytným předpokladem uplatnění postupu alternativního k územnímu nebo stavebnímu řízení, vymezuje stavební zákon následujícím způsobem.

K územnímu souhlasu (§ 96 odst. 3 písm. d) StavZ) jsou nezbytné souhlasy osob, které mají vlastnická nebo jiná věcná práva k pozemkům nebo stavbám na nich a tyto pozemky mají společnou hranici s pozemkem, na kterém má být záměr uskutečněn. Teorie i praxe používá k jejich označení obvykle pojem „mezující soused“. U záměrů nevyžadujících stavební povolení ani ohlášení (§ 103 StavZ), pokud nejsou umístěny

ve vzdálenosti od společných hranic pozemků menší než 2 m, se souhlas nevyžaduje. Stavební zákon v těchto případech vychází z předpokladu, že takovými záměry nemohou být práva dalších osob dotčena a neupravuje tedy žádnou formu ochrany jejich práv. Byť z pohledu snahy o zjednodušení výstavby „bagatelních“ záměrů je toto ustanovení racionální, nelze souhlasit s naprostou absencí nástroje ochrany v případě, pokud by daný záměr, v rozporu s předpokladem zákonodárce, byl způsobilý zasáhnout do práv jiných osob. S ohledem na charakter záměrů si lze u některých z těchto záměrů dotčení práv třetích osob i v případě jejich umístění dále než 2 m od společných hranic pozemku snadno představit (srov. např. § 103 odst. 1 písm. e) body 1–3). V tomto ohledu je na místě též otázka ústavnosti této právní úpravy, neboť vylučuje ochranu práv nemezujících sousedů. Stavební zákon neumožňuje zvážení skutečného dotčení jejich práv. V intencích správního postupu tak chybí jakýkoliv procesní prostředek ochrany jejich práv. Do určité míry se tak nabízí paralela s právní úpravou zavedenou zákonem č. 83/1998 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a o změně a doplnění některých dalších zákonů, která od 1. 7. 1998 do 21. 4. 2000 omezovala účastenství sousedů na sousedy mezující. Jak už bylo uvedeno výše, Ústavní soud zrušil tuto úpravu jako neústavní.²¹ Praxi, která takovýmto způsobem zužovala účastenství na mezující vlastníky, kritizoval ještě před jejím posvěcením zákonem např. prof. Průcha, když v té době poukazyval na spornost jejího souladu s ústavním pořádkem.²²

Účastníky územního řízení z řad sousedů jsou osoby, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být územním rozhodnutím přímo dotčeno. Nejvyšší správní soud k pojmu účastníka řízení z řad tzv. sousedů uvádí, že účastníkem „[b]ude souseď pouze v případě, že jeho vlastnické nebo jiné věcné právo k pozemku nebo stavbě může být územním rozhodnutím přímo dotčeno, a to vzhledem k velikosti stavebního pozemku a umístění stavby na něm, odstupovým vzdálenostem, rozměrům stavby, účelu jejího užívání atd. Přímým dotčením lze nepochybně rozumět především dotčení stíněním, hlukem, prachem, pachem, zápachem, kouřem, vibracemi, světlem apod., tj. různými imisemi. Těmi se obecně rozumí výkon vlastnického práva, kterým se s ohledem na konkrétní okolnosti neoprávněně zasahuje do cizího vlastnického nebo jiného práva nad míru přiměřenou poměrům. Přímým dotčením sousedních nemovitostí bude i jejich dotčení zvýšenou intenzitou dopravy v místě stavby vzhledem k jejímu účelu. Podmínkou účastenství přitom není, aby bylo námitkám vyhověno, ale postačuje pouhá možnost dotčení práva.“ V tomtéž rozsudku NSS též konstatoval, že „[v]ymezení okruhu účastníků územního řízení je úkolem náročným a vyžadujícím s ohledem na konkrétní okolnosti případu komplexní posouzení situace

²¹ Nález Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2000 sp. zn. Pl. ÚS 19/99, publikováno ve Sbírce zákonů, č. 96/2000 Sb., ve Sbírce nálezů a usnesení: N 43/17 SbNU 303.

²² PRŮCHA, P.: K některým procesním aspektům stavebně-právního režimu. *Bulletin Stavební právo* č. 3/1996, s. 31 „[V] praxi může v některých případech jít doslova „do očí bijící“ případy, kdy je tzv. „soused pozemku přes uličku“ (např. může jít o 80 cm širokou uličku v majetku obce, mezi parcelami rozdílných občanů) vyřazen z účastenství na územním řízení o umístění stavby a stejně tak i o účastenství na stavebním povolenacím řízení, i když je naprosto zřejmé, že povolovanou činností a následným stavem bude přímo dotčen.“

*v území a zohlednění nejružnějších vlivů, neboť v úvahu přichází u vlastníků sousedních staveb a pozemků dotčení nejružnějšího druhu“.*²³

Určitou výjimku z kritéria přímé dotčenosti představuje zjednodušené územní řízení (srov. § 95 stavebního zákona), u kterého je třeba doložit souhlas okruh účastníků řízení z řad tzv. mezujících sousedů (osob, které mají vlastnická nebo jiná věcná práva k pozemkům nebo stavbám na nich, jež mají společnou hranici s těmito pozemkem, na kterém má být záměr umístěn). Pro postavení účastníka zjednodušeného řízení z řad osob dotčených výstavbou však zůstává zachováno kritérium přímé dotčenosti. „[Z]ákon tak v tomto ustanovení ze všech ‚možných sousedů‘ (tj. např. i ‚vzdálenějších‘) požaduje souhlas pouze tzv. přímých (mezujících) sousedů.“²⁴

K účinnosti veřejnoprávní smlouvy nahrazující územní rozhodnutí nebo stavební povolení jsou nezbytné souhlasy osoby, které by jinak byly účastníky územního nebo stavebního řízení (srov. § 78a odst. 4 a § 116 odst. 4 StavZ).

Účastníky stavebního řízení z řad sousedů (§ 109 písm. e–f StavZ) jsou *vlastník sousedního pozemku nebo stavby na něm, může-li být jeho vlastnické právo prováděním stavby přímo dotčeno, ten, kdo má k sousednímu pozemku právo odpovídající věcnému břemenu, může-li být toto právo prováděním stavby přímo dotčeno.*

K ohlášení stavby jsou nezbytné souhlasy (§ 105 odst. 1 písm. f) *osob, které mají vlastnická práva nebo práva odpovídající věcnému břemenu k pozemkům, které mají společnou hranici s pozemkem, na kterém má být stavební záměr uskutečněn; souhlas s navrhovaným stavebním záměrem musí být vyznačen na situačním výkresu, tedy tzv. mezujících sousedů.*

K oznámení stavebního záměru s certifikátem autorizovaného inspektora je třeba připojit souhlasy osob, které by byly jinak účastníky stavebního řízení podle § 109, s oznamovaným stavebním záměrem.

V případě tzv. čisté změny užívání, tedy změny užívání nepodmíněné změnou dokončené stavby, zákon rozlišuje oznámení změny užívání, které se nedotýká práv třetích osob a splňuje též další zákonná kritéria, a změnu v užívání, kterou je nutno projednat ve správním řízení. Změna užívání, která se dotýká práv třetích osob nebo splňuje jiná zákonná kritéria (srov. § 127 odst. 2 a 4), je podmíněna rozhodnutím o změně užívání. Otázka účastníků tohoto řízení není stavebním zákonem řešena, proto „[m]usí být okruh účastníků vymezen podle § 27 a 28 spr. ř. Použití analogie, tj. vymezení okruhu účastníků řízení o změně v užívání stavby podle některého z ustanovení zákona upravujícího postup tomuto postupu nejbližší, tj. např. v územním nebo stavebním řízení, nebude vzhledem k § 192 zákona možné.“²⁵

Lze shrnout, že okruh a postavení osob, jejichž vlastnická nebo jiná věcná práva k pozemkům nebo stavbám na nich mohou být podle stavebního zákona záměrem dotčena, se liší podle toho, zda se jedná o záměr, který lze umístit pouze na základě územního souhlasu, zjednodušeného územního řízení, resp. provést na základě oznámení stavebnímu úřadu nebo zda se jedná o záměr podléhající územnímu rozhodnutí resp.

²³ Rozsudek Nejvyššího správního soud ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 80/2008 – 68, www.nssoud.cz.

²⁴ MALÝ, S.: Nový stavební zákon s komentářem. Komentář k ustanovení § 5 odst. 1 písm. d). (Dostupné v ASPI).

²⁵ MALÝ, S.: Nový stavební zákon s komentářem. Komentář k ustanovení § 127 odst. 4. (Dostupné v ASPI).

stavebnímu povolení, popř. zda je záměr realizován na základě veřejnoprávní smlouvy popř. oznámení s certifikátem autorizovaného inspektora.

Okruh dotčených osob, jejichž souhlas je nezbytný v případě územního souhlasu, zjednodušeného územního řízení a oznámení stavebního záměru, je vymezen užším způsobem než u ostatních postupů směřujících k umístění nebo provádění stavebního záměru (územní a stavební řízení, veřejnoprávní smlouva, oznámení s certifikátem autorizovaného inspektora).

Kritériem dotčenosti osoby (dotčenosti souseda) je v prvně uvedených případech společná hranice dotčeného pozemku s pozemkem, na kterém má být záměr realizován. Vyžaduje se pouze souhlas tzv. mezujících sousedů neboli osob, které mají vlastnická nebo jiná věcná práva k pozemku mezujícímu s předmětným pozemkem, popř. osob, které mají věcné právo ke stavbě na takovém pozemku umístěném. Zákonodárce pravděpodobně vycházel z předpokladu, že záměry, pro které postačuje souhlas nebo oznámení, popř. pro které je možné využít zjednodušeného územního řízení, jsou jednodušší a menší a jejich provádění nemůže ovlivnit vzdálenější pozemky. Tento předpoklad však rozhodně nemůže platit vždy, a to nejen s ohledem na charakter některých takových záměrů, ale zejména s ohledem na skutečnost, že mezi pozemkem, na kterém má být realizován záměr a dotčeným, nicméně nemezujícím pozemkem, může být jen velmi malý, úzký pozemek, např. typu účelové komunikace. Zároveň nelze vyloučit spekulativní rozdělení pozemku, na kterém má být umístěna stavba a převedení části pozemku na třetí osobu pouze z důvodu vyloučení nutnosti souhlasu „sousedů“. Již výše byla zmíněna otázka ústavnosti právní úpravy, která vylučuje ochranu práv nemezujících sousedů, neboť neumožňuje zvažování skutečného dotčení jejich práv. V intencích správního postupu tak v těchto případech chybí jakýkoliv procesní prostředek ochrany dotčených práv nemezujících vlastníků.

V ostatních případech (územní řízení, stavební řízení, veřejnoprávní smlouva, oznámení s certifikátem autorizovaného inspektora) je rozhodujícím kritériem pro vymezení účastníků řízení z řad dotčených osob resp. osob, jejichž souhlas je nezbytný k veřejnoprávní smlouvě a souhlasu s oznámením autorizovaného inspektora, možné přímé dotčení vlastnického nebo jiného věcného práva k nemovitosti.

Stavební zákon, jak bylo úvodem této kapitoly uvedeno, zásadně odvozuje okruh osob, které považuje za dotčené stavebním záměrem od dotčení vlastnického popř. jiného věcného práva k nemovitosti. Dotčení jiných než věcných práv k nemovitostem stavebním záměrem stavební zákon nezohledňuje.²⁶

Výjimku představuje řízení o změně užívání stavby. V tomto řízení jsou účastníci řízení vymezeni zcela odlišným způsobem, neboť pro jejich vymezení se použije ustanovení správního řádu, které jako základní kritérium pro vymezení tzv. vedlejších účastníků řízení používá možné přímé dotčení jejich práv nebo povinností rozhodnutím. Zakládat účastenství v tomto řízení tak může i přímé dotčení jiného než vlastnického resp. jiného věcného práva.

²⁶ Blíže k této problematice v kapitole Osoby, které nemají věcná práva k pozemkům dotčeným výstavbou.

Procesním nástrojem ochrany práv osob dotčených výstavbou nebo přesněji řečeno osob, které stavební zákon považuje za dotčené výstavbou, je buď jejich souhlas (v případě územního souhlasu, ohlášení, veřejnoprávní smlouvy nebo oznámení s certifikátem autorizovaného inspektora) nebo práva účastníka řízení. V případě zjednodušeného územního řízení je tímto nástrojem souhlas k žádosti mezujícího souseda a následně postavení účastníka zjednodušeného územního řízení, které však mají i „nemezující sousedi“²⁷. Pokud souhlas k některému z postupů, které nejsou správním řízením, některá ze zákonem vymezených osob (mezujících sousedů) neudělí, podléhá umístění nebo provedení záměru standardnímu správnímu řízení. V řízeních je okruh účastníků z řad „sousedů“ vymezen kritériem přímé dotčenosti, nikoli kritériem společné hranice. Procesním nástrojem ochrany se pak stávají práva účastníků řízení, zejména jejich právo podávat námítky.

Z hlediska účinnosti námitek osob dotčených stavebním záměrem resp. územním rozhodnutím je velmi podstatný přípustný rozsah námitek. V územním řízení lze uplatnit námítky vztahující se k právům účastníka, je vyloučeno domáhat se ochrany práv jiných účastníků řízení.²⁸ „[J]edná se o projev racionalizace průběhu řízení, přičemž zákonodárce konkrétně vymezil věcný rozsah námitek účastníků tak, aby odpovídal jejich postavení a jejich v daném řízení možným dotčeným právům.“²⁹ Musí se jednat o hmotná subjektivní práva účastníků řízení. Stavební zákon doslovně uvádí, že námítky může osoba (účastník řízení) uplatňovat v rozsahu, jakým je její právo přímo dotčeno (srov. § 89 odst. 4). Byť zákon nespécifikuje, o jaké hmotné právo se jedná, tak z jednotného čísla a z kontextu dalších ustanovení stavebního zákona o účastnících řízení a jejich námítkách (srov. § 85 odst. 2 písm. b) a § 89 odst. 3) plyne dotčení práva vlastnického popř. jiného věcného práva k dotčenému pozemku nebo stavbě na něm. Tomuto závěru nasvědčuje i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 7. 2007, podle kterého „[j]e-li účastenství určité osoby (kromě navrhovatele) odvozeno od možnosti dotčení jeho práv, pak v mezích tohoto možného dotčení práv mu přísluší výkon účastnických práv a ochrana jeho hmotných práv“.³⁰

Rozsah námitek účastníků stavebního řízení je pak oproti přípustnému rozsahu námitek v územním řízení vymezen užším způsobem, neboť účastník může uplatnit pouze námítky proti projektové dokumentaci, způsobu provádění a užívání stavby nebo požadavkům dotčených orgánů, pokud je jimi přímo dotčeno jeho vlastnické právo nebo právo založené smlouvou provést stavbu nebo opatření nebo právo odpovídající věcnému břemenu k pozemku nebo stavbě. V tomto případě zákon výslovně vymezuje přípustný rozsah námitek pozitivním výčtem. Ve stavebním řízení tak nelze uvažovat o ochraně jiných než vlastnických práv sousedů (resp. práv odpovídajícím věcnému

²⁷ Srov. § 95 odst. 1 písm. d).

²⁸ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2011, č. j. 9 As 34/2011 – 102, www.nssoud.cz a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 7. 2007, č. j. 2 As 10/2007, www.nssoud.cz.

²⁹ DOLEŽAL, J. – MAREČEK, J. – SEDLÁČKOVÁ, V. – SKLENÁŘ, T. – TUNKA, M. – VOBRÁTILOVÁ, Z.: *Nový stavební zákon v teorii a praxi*. Praha: Linde, 2006, s. 176.

³⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 7. 2007, č. j. 2 As 10/2007, www.nssoud.cz.

břemeni k sousedním pozemkům nebo stavbám na nich), tedy účastníků řízení podle § 109 písm. f) stavebního zákona.

Osobám, jejichž vlastnická nebo jiná věcná práva k pozemkům nebo stavbám na nich mohou být výstavbou dotčena, poskytuje stavební právo procesní záruky ochrany jejich vlastnických a jiných věcných práv. Zejména v územním řízení však přichází v úvahu vedle dotčení práva vlastnického nebo jiného věcného práva k pozemku nebo stavbě na něm, dotčení řady dalších práv. Jedná se zejména o právo na ochranu zdraví, právo na soukromí včetně práva na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého a rodinného života, právo na příznivé prostředí a v extrémním případě lze uvažovat i o dotčení práva na život. Dotčení (byť hypotetické) těchto práv v budoucnu spolu úzce souvisí a konkrétní možná budoucí sousedská imise zpravidla nebude zasahovat pouze do vlastnického práva, ale též do některého dalšího práva. Z hlediska případných budoucích sousedských imisí způsobených užíváním stavby a ovlivněných umístěným a technickým řešením stavby přichází v úvahu zásah do soukromého a rodinného života, zásah do práva na ochranu zdraví a zásah do práva na příznivé životního prostředí dané osoby. Byť pochopitelně ne každou sousedskou imisi lze alespoň zčásti přičítat umístění, technickému řešení a povolenému užívání stavby.

Ochrana jiných práv těchto osob je výrazně komplikovanější a diskutabilnější, neboť v územním i stavebním řízení je rozsah námitek, které mohou tyto osoby uplatňovat limitován právě dotčením vlastnického nebo jiného věcného práva k pozemku nebo stavbě. V případě územního řízení, které je z hlediska dotčení práv „sousedů“ stěžejní, lze zvažovat širší výklad rozsahu námitek „sousedů“ [účastníků řízení podle § 85 odst. 2 písm. b)], resp. širší interpretaci zásahu do vlastnického práva při současném zdůraznění požadavku § 90 písm. e) stavebního zákona. Argumentaci ve prospěch širší interpretace přípustného rozsahu námitek lze teoreticky odůvodnit i gramatickým výkladem ustanovení § 89 odst. 4 věta druhá, neboť rozsah námitek je limitován dotčením práva dané osoby a výslovně se nespécifikuje dotčení práva vlastnického. Výše však bylo uvedeno, že z kontextu souvisejících ustanovení stavebního zákona a z jednotného čísla plyne, že se má na mysli dotčení práva, které zakládá účastenství dané osoby. Při úvaze o možnosti uplatňování námitek odůvodněných dotčením jiného než vlastnického práva, např. dotčením práva na ochranu zdraví nebo práva na ochranu soukromého a rodinného života, je proto podstatnější argumentace vycházející ze skutečnosti, že výstavbou může dojít k současnému, často potenciálnímu, zásahu do skupiny práv, která spolu úzce souvisí, a je obtížné, a podle názoru autorky nežádoucí, je od sebe striktně oddělovat. Pouze současným respektováním vlastnického práva a dalších souvisejících práv (práv na ochranu soukromí, soukromého a rodinného života, zdraví či životního prostředí) lze docílit tzv. pohody bydlení neboli kvality prostředí³¹ a zároveň naplnit požadavek ustanovení § 90 stavebního zákona posuzovat soulad záměru žadatele s ochranou práv a právem chráněných zájmů účastníků řízení jakožto jednoho z kritérií, podle kterého stavební úřad posuzuje podanou žádost (záměr žadatele) v územním řízení. Minimálně v územním řízení je proto nezbytný přípustný rozsah námitek účastníků z řad osob

³¹ K pojmu kvalita bydlení neboli kvalita prostředí blíže viz subkapitola Obecné požadavky na výstavbu jako nástroj ochrany práv osob dotčených výstavbou.

dotčených výstavbou („sousedů“) vykládat extenzivně a striktně neoddělovat ochranu vlastnického práva od ochrany dalších práv a právem chráněných zájmů účastníků řízení. Praxe obvykle vnímá námitky proti možným imisím jako námitky odůvodněné zásahem do vlastnického práva, nicméně ve skutečnosti může účastník řízení mnohem citelněji vnímat danou imisi jako zásah do jiného než vlastnického práva, jako zásah do některého z výše uvedených práv.

Nutno zdůraznit, že v rámci územního a v menší míře též stavebního řízení se často řeší možné budoucí zásahy do vlastnických případně i jiných práv prostřednictvím imisí. Procesní stavební právo zde má potenciál být nástrojem prevence budoucích sousedských sporů. Tuto skutečnost velmi výstižně shrnul Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku, když uvedl, že: „[J]e logické, že při přezkumu rozhodnutí správních orgánů se řeší sousedské vztahy především v rámci námitek ve stavebním řízení. Nejde proto o konkrétní spory týkající se imisí, nýbrž se řeší potencialita vzniku možných budoucích sporů. Na základě vyhodnocení námitek činí stavební úřad rozhodnutí, zda je stavební záměr přijatelný, nebo zda by nepřiměřeně zasahoval do zájmů určitých účastníků ve prospěch jiných a přijatelný není. Kromě hledání výsledku v souladu s veřejným zájmem je úkolem stavebního úřadu i ochrana práv vlastníků sousedních nemovitostí.“³² O takovýchto námitkách občanskoprávní povahy může stavební úřad rozhodovat, neboť se nejedná o námitky zpochybňující rozsah či existenci vlastnických práv (srov. § 114 odst. 3). Je namístě připomenout, že občanskoprávní námitky uplatňované v rámci řízení podle stavebního zákona se dělí na dvě skupiny.³³ Do první náleží námitky zpochybňující vlastnické právo či jeho rozsah, o kterých může s konečnou platností rozhodnout pouze soud. „[D]ruhá skupina námitek nepřekračuje pravomoc stavebního úřadu, který je povinen o nich rozhodnout. Typicky se jedná právě o námitky proti předpokládané hlučnosti, prašnosti, zastínění, odstupu stavby apod. (tj. námitky budoucích imisí).“³⁴ Nejvyšší správní soud se přitom opakovaně zabýval jak povinnostmi stavebního úřadu posuzovat tuto skupinu námitek občanskoprávní povahy tak způsobem tohoto posuzování.³⁵ Stavební úřad je povinen občanskoprávní námitky posoudit nejen z hlediska veřejnoprávních předpisů, ale také z hlediska soukromoprávní úpravy sousedských práv,³⁶ zejména z hlediska kritérií vymezených v ustanovení § 1013 občanského zákoníku.

Při srovnávání procesních nástrojů ochrany dotčených práv je třeba upozornit na podstatný rozdíl mezi územním rozhodnutím a stavebním povolením na jedné straně

³² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2013, č. j. 4 As 97/2013 – 40, č. 2968/2014 Sb. NSS, www.nssoud.cz.

³³ K povaze občanskoprávních námitek blíže viz např.: MAREČEK, J. – DOLEŽAL J. – SEDLÁČKOVÁ, V. – SKLENÁŘ, T. – TUNKA, M. – VOBRÁTILOVÁ, Z.: *Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 222, POŘÍZEK, J.: K právu na ochranu soukromí ve stavebním řízení, dostupné z: <http://www.epravo.cz/top/clanky/k-pravu-na-ochranu-soukromi-ve-stavebnim-rizeni-96026.html> (cit. 19. 8. 2016).

³⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 12. 2007, č. j. 8 As 39/2006 – 116, www.nssoud.cz.

³⁵ Srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 4. 2008, č. j. 9 As 61/2007 – 52, č. 1602/2008 Sb. NSS, ze dne 14. 5. 2008, č. j. 1 As 46/2007 – 150, ze dne 14. 7. 2016, č. j. 9 As 68/2016 – 34. Vše dostupné z: www.nssoud.cz.

³⁶ K tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2016, č. j. 9 As 68/2016 – 34, www.nssoud.cz, podle kterého: „[M]ěřítkem posouzení budoucích imisí přitom nejsou jen obecné technické předpisy, ale také soukromoprávní úprava sousedských práv, dle které bylo jak za dřívější, tak současné právní úpravy třeba zvážít, zda imise nezasahují do práv sousedů nad míru přiměřenou místním poměrům.“

a souhlasem, ohlášením a veřejnoprávní smlouvou na straně druhé. Zatímco v případě vydání nezákonného rozhodnutí prvoinstančním správním orgánem³⁷ může tuto nezákonnost dotčený účastník namítat prostřednictvím řádných opravných prostředků, tedy před nabytím jeho právní moci a vykonatelnosti, v případě ohlášení, územního souhlasu, veřejnoprávní smlouvy, tedy správních aktů, které nejsou správním rozhodnutím, k přezkumu zákonnosti může dojít až po nabytí právních účinků těchto správních aktů (srov. ustanovení § 96 odst. 4, § 78a odst. 9, § 106 odst. 2 a § 116 odst. 7 stavebního zákona). Byť účinky rozhodnutí v přezkumném řízení mohou nastat i zpětně (srov. § 99 správního řádu) nebo lze v rámci přezkumného řízení vydat předběžné opatření, je ochrana dotčených osob proti případné nezákonnosti těchto správních aktů (zejména v případě nezákonnosti spočívající v opominutí těchto osob resp. jejich souhlasu) výrazně oslabena. Nápravy nezákonnosti se v praxi budou dotčené osoby často domáhat v situaci, kdy už je s prováděním stavebního záměru započato. Příkladem ilustrujícím nižší míru ochrany dotčených osob je situace osoby, která by jinak byla účastníkem územního nebo stavebního řízení, v případě kdy stavební úřad přijal návrh veřejnoprávní smlouvy a vyznačil její účinnost, aniž by k ní byl přiložen souhlas všech dotčených osob (osob, které by jinak byly účastníky řízení). Taková smlouva se stává účinnou a k přezkumu její zákonnosti může dojít až po nabytí jejich účinků a tedy možnosti započít s realizací stavby. K nižšímu standardu ochrany práv dotčených osob přispívá též skutečnost, že možnost zahájení přezkumného řízení je omezena řadou podmínek (srov. § 94 a násl. správního řádu) a k jeho zahájení lze podat pouze podnět, neboť se řídí zásadou oficiality. Právní úprava tak v těchto případech poskytuje nižší záruky ochrany práv těchto osob.

Jako procesní prostředek ochrany proti výše uvedeným správním aktům v případě jejich nezákonnosti lze za určitých okolností využít ustanovení § 142 správního řádu, který upravuje možnost deklaratorního rozhodnutí, o tom zda právní vztah vůbec vznikl. Soudní ochrany proti nezákonnému ohlášení nebo souhlasu je možné se domáhat žalobou proti jinému zásahu podle § 82 soudního řádu správního.³⁸

Procesně odlišná je právní úprava ochrany práv dotčených osob v případě oznámení stavebního záměru s certifikátem autorizovaného inspektora.³⁹ Ustanovení § 117 odst. 4 a 5 stavebního zákona umožňuje podat námitky a tedy i bránit se proti případné nezákonnosti ještě před právními účinky oznámení stavebního záměru s certifikátem autorizovaného inspektora. Je upravena povinnost zveřejnit oznámení stavebního záměru ještě před nabytím jeho účinnosti. Osoby, které by jinak byly účastníky stavebního

³⁷ Z hlediska ochrany práv účastníků řízení, které jsou osobami dotčenými daným záměrem, jsou zásadní zejména prostředky ochrany proti nezákonnosti spočívající v opomenutí práv účastníka řízení, popř. přímo v opomenutí takové osoby jakožto účastníka řízení.

³⁸ K povaze územního souhlasu a ohlášení a ochraně proti nim srov. především usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010 – 76, č. 2725/2013 Sb. NSS, www.nssoud.cz. Ve Sbírce NSS jsou publikovány tyto právní věty: „[S]ouhlasy 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.“

³⁹ S ohledem na specifickou rozsáhlou problematiku oznámení stavebního záměru s certifikátem stavebního inspektora není v tomto textu institutu věnována hlubší pozornost.

řízení, mohou po zákonem stanovenou lhůtu podat proti oznámenému stavebnímu záměru námítky ze zákonem stanovených důvodů. Zákon přitom upravuje pouze dva důvody podání této námítky, a to v případě že oznámení neodpovídá podkladům, na základě kterých byl udělen souhlas dané osoby, nebo z důvodu, že souhlas této osoby zcela chybí. Podání těchto námítek má odkladný účinek a právo provést stavbu nevznikne. Obrana proti nezákonnému oznámení s certifikátem autorizovaného inspektora po jeho právní účinnosti je v zásadě možná pouze prostřednictvím využití § 142 správního řádu, o čemž svědčí vývoj judikatury Nejvyššího správního soudu. Problematikou obrany proti certifikátu autorizovaného inspektora, jeho povahou a možnostem obrany proti němu se, se věnoval zvláštní senát NSS. Z tohoto zásadního usnesení NSS⁴⁰ plynou mimo jiné následující závěry. „[V]e věci přezkumu certifikátu autorizovaného inspektora není příslušný rozhodovat ani soud ani správní orgán. Efektivní prostředek obrany osob, dotčených věcně vadnými nebo nezákonnými certifikáty spatřuje zvláštní senát v postupu podle § 142 správního řádu, který upravuje řízení o určení právního vztahu, tedy i o tom, zda stavebníkovi skutečně vzniklo právo stavby. O vydání takového rozhodnutí může stavební úřad požádat každý, kdo prokáže, že je to nezbytné pro uplatnění jeho práv, tedy například dotčený soused, který byl ve zkráceném řízení opomenut. Proti výsledku řízení, jehož zahájení není omezeno žádnou lhůtou, je dále možné se odvolat a případně následně podat žalobu ve správním soudnictví. Spolu s návrhem na zahájení řízení o určení právního vztahu je rovněž možné podat návrh na vydání předběžného opatření podle § 61 správního řádu. Certifikát není správním rozhodnutím ani jiným úkonem dle části čtvrté správního řádu. K nástupu právních účinků dochází ze zákona až okamžikem oznámení certifikátu stavebnímu úřadu, které činí zpravidla sám stavebník nebo jeho zástupce. Samotný certifikát je tak pouhým plněním ze soukromoprávní smlouvy. Protože žalobu proti certifikátu podle názoru zvláštního senátu podat nelze, senát probral i možnosti obrany dotčených osob. Jak uvedeno v úvodu, účastníci, kteří byli postupem autorizovaného inspektora opomenuti, se podle názoru zvláštního senátu mohou obrátit dle § 142 správního řádu na stavební úřad s návrhem na určení, zda stavebníkovi právo stavět vzniklo. O takovém návrhu stavební úřad rozhodne bezodkladně, jinak zpravidla do 30 dnů. S návrhem může být spojen i návrh na předběžné opatření (§ 61 správního řádu). Nespokojená strana takového sporu může proti rozhodnutí stavebního úřadu podat odvolání, o kterém by rozhodl instančně nadřízený. Jeho rozhodnutí může být napadeno u správního soudu žalobou. Pokud stavební úřad v řízení podle § 142 správního řádu určí, že právo stavět zákonně nevzniklo, zvolí další vhodný postup (může například vyzvat stavebníka ke zjednání nápravy, nebo mu to rozhodnutím uložit, může provést kontrolní prohlídku stavby a podle okolností vyzvat k zastavení stavby nebo o tom rozhodnout, zahájit řízení o odstranění stavby atd.).“⁴¹

K podmínkám uplatnění ustanovení § 142 se taktéž vyjadřoval Nejvyšší správní soud, důležitý je zejména jeho rozsudek ze dne 25. 11. 2015, ve kterém uvedl: „[t]vrdí-li

⁴⁰ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 9. 2012, č. j. Konf 25/2012 – 9, č. 2717/2012 Sb. NSS, www.nssoud.cz.

⁴¹ Nejvyšší správní soud: Zvláštní senát se zabýval otázkou přezkumu certifikátu autorizovaného inspektora dostupné: <http://www.nssoud.cz/Zvlastni-senat-se-zabyval-otazkou-prezkumu-certifikatu-autorizovaneho-inspektora/art/873>.

žadatel v řízení o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu z roku 2004, že je osobou, jež byla ve zkráceném stavebním řízení podle § 117 stavebního zákona z roku 2006, ve znění účinném do 31. 12. 2012, opomenuta jako ten, kdo má právo uplatnit námitky proti provádění stavby, považuje se pro účely vydání deklaratorního rozhodnutí dle § 142 správního řádu z roku 2004, zda vzniklo právo stavby, podmínka prokázání, že je takové rozhodnutí nezbytné pro uplatnění jeho práv, za splněnou“.⁴²

OSOBY, KTERÉ NEMAJÍ VĚCNÁ PRÁVA K POZEMKŮM DOTČENÝM VÝSTAVBOU

Jak plyne ze stavebního zákona a z výše uvedeného, osobami, kterým stavební zákon poskytuje určité procesní záruky ochrany jejich dotčených práv, jsou sousedé – vlastníci dotčených nemovitostí popř. osoby, kterým svědčí jiné věcné právo k dotčené nemovitosti. Účastníky územního a stavebního řízení vymezuje zákon taxativně a oproti správnímu řádu užším způsobem. Zatímco správní řád zakládá účastenství tzv. vedlejších účastníků řízení na přímém dotčení libovolných práv nebo povinností, stavební zákon používá kritérium dotčení vlastnických nebo jiných věcných práv. Okruh osob přímo dotčených celým procesem výstavby a realizovanou stavbou však může být širší. Za pozornost stojí zejména postavení nájemců. Právo nájemců je odvozeno od práv vlastníků. Základním argumentem, proč nemají možnost vstupovat do řízení, popřípadě jiných alternativních postupů upravených stavebním zákonem, může být právě odvozenost jejich nájemního práva od práva vlastnického. Jejich kvazi-sousedská práva, tedy práva plynoucí z práva užívat pozemek, stavbu na něm popř. byt ve stavbě, jsou odvozena od práv vlastníka a ten má možnost uplatňovat a chránit své vlastnické právo. Vedle faktu, že vlastník, který danou nemovitost sám neužívá, nemusí tak mít žádný zájem na ochraně svých vlastnických práv, je problémová především situace, kdy je stavebník zároveň vlastníkem nemovitostí dotčených záměrem. V takové situaci nelze předpokládat uplatňování námitek v územním či stavebním řízení z pozice vlastníka nemovitostí dotčených výstavbou (typicky může takové situace vzniknout v případě obce či u investorů zabývajících se výstavbou a pronájmem bytových domů). Faktická možnost nájemce (popř. pachtýře) pozemku, domu či bytu domáhat se ochrany práv plynoucích z oprávnění užívat nemovitost prostřednictvím vlastníka je v těchto situacích velmi nepravděpodobná.

Další problémovou otázkou je fakt, že v souvislosti s výstavbou a zásahem (byť hypotetickým) do vlastnického práva obvykle dochází i k zásahu do dalších práv resp. hodnot. O tomto problému již bylo pojednáno v souvislosti s možností ochrany těchto práv v případě osob, které jsou v postavení účastníků řízení.⁴³ V případě vlastníka nebo oprávněného z jiných věcných práv k nemovitosti dotčené výstavbou lze do určité míry uplatňovat ochranu těchto práv prostřednictvím účastenství nebo v případě jiných postupů prostřednictvím neudělení svého souhlasu. Nájemce (popř. pachtýř) však žádné procesní nástroje k ochraně těchto svých práv upraveny nemá. Jedinou výjimku

⁴² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2015, č. j. 2 As 53/2015 – 40. Právní věty publikované a dostupné na: <http://www.nssoud.cz>.

⁴³ K tomu viz výše subkapitola Procesní prostředky ochrany práv dotčených osob.

představuje připomínka, kterou může uplatnit každý do územního řízení, do stavebního řízení pak pouze, má-li charakter navazujícího řízení ve smyslu zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, v platném znění.

Postavením nájemců v územním a stavebním řízení v případě, že se jedná o tzv. navazující řízení na proces posuzování vlivů na životní prostředí, se zabýval také Výbor pro kontrolu a dodržování Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (tzv. Aarhuské úmluvy). Ve svém nálezu přijatém dne 29. června 2012 jako rozhodnutí ACCC/C/2010/50,⁴⁴ Výbor mimo jiné kritizoval nemožnost nájemců v ČR účastnit se těchto řízení a domáhat se soudní ochrany svých práv. Byť se jeho závěry týkají pouze řízení o činnostech a záměrech, které mohou významně ovlivnit životní prostředí, tedy podle současné právní úpravy navazujících řízení ve smyslu zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, argumenty ve prospěch možnosti nájemců účinně chránit svá práva v řízeních podle stavebního zákona jsou obecně platné. Je třeba upozornit, že byť hlavním smyslem novely zákona o posuzování vlivů na životní prostředí z roku 2015⁴⁵ bylo zajistit správnou transpozici směrnice o posuzování vlivů na životní prostředí⁴⁶ a zejména její ustanovení zohledňující závazky plynoucí z Aarhuské úmluvy, problematické postavení nájemců v tzv. navazujících řízeních, bylo reflektováno pouze zavedením konzultativní účasti v navazujících řízeních, tedy možnosti podávat připomínku v navazujících řízeních. Je však otázkou zda konzultativní možnost účasti v řízeních je dostatečně efektivním nástrojem k ochraně dotčených práv.⁴⁷

VÝJIMKY Z OBECNÝCH POŽADAVKŮ NA VÝSTAVBU – PROCESNÍ ASPEKTY

S ohledem na hmotněprávní význam udělování výjimek z obecných požadavků na výstavbu, kdy udělení výjimky může výrazně ovlivnit budoucí umístění nebo technické řešení stavby a tedy i práva osob dotčených výstavbou záměru, k jehož umístění nebo realizaci je výjimka požadována, je třeba upozornit na některá specifika řízení o udělení výjimek.

Řízení o výjimce z obecných požadavků na výstavbu je samostatným správním řízením, které může, ale nemusí být spojeno s územním nebo stavebním řízením. Jako takové se řídí stavebním zákonem a subsidiárně správním řádem. Stavební zákon nemá zvláštní

⁴⁴ Findings and recommendations with regard to communication ACCC/C/2010/50 concerning compliance by the Czech Republic. Dostupné: <http://www.unece.org/env/pp/compliance/Compliancecommittee/50TableCz.html>.

⁴⁵ Zákon č. 39/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí).

⁴⁶ Směrnice 2011/92/EU Evropského parlamentu a Rady ze dne 13. 12. 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí.

⁴⁷ K této problematice blíže např.: MÜLLEROVÁ, H. – HUMLÍČKOVÁ, P.: *Nové přístupy k implementaci Aarhuské úmluvy v ČR*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2014, s. 34–36, 41: „[P]řestože je tato nyní navrhovaná dílce ‚osudu‘ vyjádření veřejnosti v konzultativní formě účasti nesporně obrovským krokem vpřed, podle našeho názoru zůstává odrazem spíše slabé pozice veřejnosti z důvodu nedostatečného promítnutí požadavku Aarhuské úmluvy, podle něhož ‚[s]trany zajistí, že v rozhodnutí bude náležitě brán v úvahu výsledek účasti veřejnosti‘. Z praxe je nám známo, že ‚vypořádáním‘ je i pouhé konstatování, že připomínka nebyla akceptována.“

ustanovení o účastenství v řízeních o výjimce, proto se vymezení účastníků řízení řídí ustanoveními správního řádu. V případě spojení řízení o výjimce s územním nebo stavebním řízením se pro účely vymezení okruhu účastníků řízení použije správního řádu o společném řízení, podle kterého se účastníci řízení vymezují, jako kdyby řízení probíhala samostatně, tedy podle stavebního zákona v případě územního nebo stavebního řízení a podle správního řádu v případě řízení o výjimce. Z hlediska osob záměrem dotčených je tedy relevantní ustanovení správního řádu o tzv. vedlejších účastnících řízeních. Podle tohoto ustanovení jsou účastníky řízení ty osoby, jejichž práva nebo povinnosti mohou být rozhodnutím o výjimce přímo dotčena. Práva, které mohou být rozhodnutím o výjimce dotčena tak nejsou omezena pouze na práva věcná, především vlastnická, a účastenství tak není striktně omezeno jen na osoby mající věcná práva k dotčené nemovitosti, jako je tomu v případě vymezování účastníků podle stavebního zákona.

Zásadní otázkou je, zda rozhodnutí o výjimce jakožto rozhodnutí, které se vydává pro účely jiného řízení (typicky územního nebo stavebního) či v souvislosti s jiným postupem podle stavebního zákona, je samo o sobě rozhodnutím způsobilým přímo se dotknout práv a povinností třetích osob. Byť k faktickému naplnění rozhodnutí o výjimce dojde až rozhodnutím nebo jiným opatřením podle stavebního zákona, řízení o výjimce je jediným rozhodnutím, ve kterém se s konečnou platností rozhoduje o udělení nebo neudělení výjimky. Stavební úřad v územním, stavebním popř. jiném řízení (např. v řízení o dodatečném povolení stavby) již o výjimce nerozhoduje a nemůže rozhodnutí o výjimce jakkoliv měnit. Pro řízení podle stavebního zákona je typické, jak již bylo uvedeno výše, že jejich předmětem je často řešení hypotetických důsledků stavby, např. řešení možných budoucích imisí působených stavbou nebo jejím provozem. Ani v těchto případech nemusí v konečném důsledku dojít ke konkrétnímu zásahu do právní sféry účastníka řízení (např. vlastníka sousední stavby), to však nemůže být argumentem pro vyloučení jeho účastenství. Osoby potencionálně dotčené záměrem mají totiž jedinou možnost uplatnit své případné výhrady k udělení výjimky právě v řízení o výjimce. Z tohoto důvodu je třeba se jednoznačně přiklonit k názoru, že rozhodnutí o výjimce je způsobilé se přímo dotknout práv a povinností osob potencionálně přímo dotčených stavebním záměrem, pro který je výjimka požadována.

Z hlediska možných důsledků rozhodnutí o výjimce pro potencionálně dotčené subjekty je relevantní charakteristika řízení o výjimce v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2010, č. j. 1 As 77/2010-95, ve kterém soudu uvedl: „[v] řízení o výjimce je tak s definitivní platností rozhodnuto o tom, zda se výjimka v konkrétním případě povoluje či nikoliv. Rozhodnutí o výjimce nemá charakter zatímnosti či dočasnosti a jeho účinky nejsou omezeny pouze na období do vydání rozhodnutí konečného (např. stavebního povolení).“⁴⁸ Je však třeba upozornit, že v tomto rozhodnutí se soud zabýval povahou řízení o výjimce z hlediska aplikace § 70 soudního řádu správního na řízení o výjimce, zabýval se tedy otázkou, zda je rozhodnutí o výjimce vyloučeno ze soudního přezkumu z důvodu jeho předběžné povahy.

O možnosti dotčených osob účastnit se řízení o výjimce svědčí též názor NSS, podle kterého „[P]ožádá-li v rámci řízení o dodatečném povolení stavby stavebník o udělení

⁴⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2010, č. j. 1 As 77/2010-95, www.nssoud.cz.

výjimky z obecných požadavků na výstavbu (§ 169 stavebního zákona z roku 2006), je stavební úřad povinen zohlednit především charakter vedeného řízení (zde: provádění stavby v rozporu se stavebním povolením) a pokusit se o dohodu mezi účastníky řízení. Nebude-li taková dohoda uzavřena, stavební úřad, s respektem k vlastnickému právu a k právu na ochranu soukromí dotčených osob, zváží jejich požadavky na provedení stavebně technických úprav, zejména pokud budou požadavky konstruktivně vyjádřeny (např. stanovením podmínek pro udělení výjimky), a včlení je jako podmínky do rozhodnutí o udělení výjimky, příp. přezkoumatelným způsobem odůvodní, proč takovému požadavku vlastníka sousední nemovitosti nebylo možné vyhovět.⁴⁹ Byť se tento rozsudek týkal řízení o dodatečném povolení stavby, soud zde jasně deklaroval nutnost v řízení o výjimce respektovat vlastnické právo a právo na ochranu soukromí dotčených osob.

Jak bylo naznačeno, specifikem řízení o výjimce je jeho do značné míry předběžný charakter, který ovlivňuje možnosti soudního přezkumu. Podle Macháčkové má „[p]ovolení výjimky podstatě charakter rozhodnutí o předběžné otázce a do značné míry tak předurčuje rozhodnutí ve věci samé“.⁵⁰ Nejvyšší správní soud se otázkou předběžné povahy řízení o výjimce z obecných požadavků na výstavbu opakovaně zabýval právě s ohledem na aplikaci ustanovení § 70 písm. b) soudního řádu správního o vyluce rozhodnutí ze soudního přezkumu. Z jeho konstantní judikatury⁵¹ plyne, že z hlediska možnosti soudního přezkumu má rozhodnutí o výjimce z obecných požadavků na výstavbu předběžnou povahu.

Je však třeba zdůraznit, že s ohledem na ústavní zásadu, která zaručuje poskytnutí soudní ochrany vůči všem rozhodnutím (srov. čl. 36 odst. 2 Listiny), je při úvaze o uplatnění výjimky ze soudního přezkumu na místě maximální zdrženlivost. Soudní ochrana proti takovému rozhodnutí musí být možná prostřednictvím přezkumu rozhodnutí, které je v daném řízení vydáváno jako rozhodnutí konečné.⁵²

⁴⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2011, č. j. 1 As 69/2011 – 176, č. 2418/2011 Sb. NSS, www.nssoud.cz. Právní věta publikována ve Sbírce NSS.

⁵⁰ MACHÁČKOVÁ a kol., Stavební zákon. Komentář, s. 791.

⁵¹ Srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu dostupné na www.nssoud.cz:

Rozsudek NSS ze dne 18. 7. 2007, č. j. 9 As 46/2007 – 54,

Rozsudek NSS ze dne 30. 8. 2007, č. j. 2 As 79/2006,

Rozsudek NSS ze dne 23. 10. 2007, č. j. 2 As 7/2007,

Rozsudek NSS ze dne 30. 7. 2008, č. j. 5 As 2/2008 – 88,

Rozsudek NSS ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 65/2008 – 97,

Rozsudek NSS ze dne 20. 5. 2009, č. j. 7 As 29/2009 – 58.

⁵² Srov. POTĚŠIL, L. – ŠIMÍČEK, V. a kol.: *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014. Dostupné v ASPi (komentář k ustanovení § 70) 1152 s., který odkazuje na nálezy Ústavního k vyluce ze soudního přezkumu: „Ústavní soud se k vyluce soudního přezkumu vyjádřil tak, že ačkoliv ta svou povahou není protiústavní, je při její aplikaci na místě maximální zdrženlivost. Zejména vymezil, že vůči soudem nepřezkoumatelnému rozhodnutí se jeho adresát musí být schopen domoci soudní ochrany, a to i vůči jeho účinkům, a sice prostřednictvím přezkumu rozhodnutí, které je v daném řízení vydáváno jako rozhodnutí konečné. Taková soudní ochrana pak musí být včasná a účinná (srov. např. nálezy ze dne 17. 5. 2001, sp. zn. IV. ÚS 393/2000; ze dne 3. 11. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 8/99, ze dne 27. 5. 2003, sp. zn. I. ÚS 412/01, či ze dne 3. 6. 2003, sp. zn. II. ÚS 419/01).“

Nejvyšší správní soud konstatoval kupříkladu v rozsudku ze dne 15. 12. 2005, č. j. 3 As 28/2005 – 89, č. 809/2006 Sb. NSS: „Je-li sporné, zda se na rozhodnutí správního orgánu vztahuje kompetenční vyluka ve smyslu § 70 8 As 8/2011 s. ř. s. [...], je zapotřebí zvolit výklad maximálně dbající zachování práva na přístup k soudu.“

Z této v zásadě konstantní judikatury vybočil rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2010, č. j. 1 As 77/2010-95. V tomto rozsudku soud použil tzv. test rozhodnutí předběžné povahy, který vymezil rozšířený senát NSS.⁵³ Na základě tohoto testu se zkoumá povaha rozhodnutí z hlediska časového, věcného a osobního, přičemž pouze kumulativní splnění všech těchto kritérií umožňuje aplikaci kompetenční výluky (§ 70 písm. b) soudního řádu správního). Z tohoto rozhodnutí NSS plyne závěr o přezkoumatelnosti rozhodnutí o výjimce z obecných požadavků na výstavbu ve správním soudnictví, protože není naplněno kritérium časové, neboť rozhodnutí o výjimce není zatímní rozhodnutí, nýbrž rozhodnutí konečné. Soud v tomto rozsudku uvedl: „[S] ohledem na předmět řízení, kterým je případné povolení výjimky z obecných požadavků na výstavbu, se jedná o rozhodnutí konečné. Navazující rozhodnutí (typicky stavební povolení nebo rozhodnutí o dodatečném povolení stavby) musí předmětné rozhodnutí respektovat a je jeho obsahem vázáno. Potenciálnímu stavebníkovi umožňuje či naopak brání v realizaci určitého záměru.“ Správní orgán rozhodující v následném řízení pak rozhodnutí o výjimce váže co do výroku jeho konečného rozhodnutí. „[V] řízení o výjimce je tak s definitivní platností rozhodnuto o tom, zda se výjimka v konkrétním případě povoluje či nikoliv. Rozhodnutí o výjimce nemá charakter zatímnosti či dočasnosti a jeho účinky nejsou omezeny pouze na období do vydání rozhodnutí konečného (např. stavebního povolení). Skutečnost, že na rozhodnutí o výjimce navazuje téměř vždy řízení stavební, případně řízení o dodatečném povolení stavby, v němž stavební úřad z rozhodnutí o výjimce vychází, není významná. Rozhodujícím hlediskem totiž je, že rozhodnutí o výjimce nepozbývá právní moci či účinků tím, že je vydáno rozhodnutí navazující (zde: rozhodnutí o dodatečném povolení stavby). Může sice nastat situace, kdy budou některé části rozhodnutí o výjimce obsahově převzaty do rozhodnutí navazujícího; tato skutečnost však nezabavuje rozhodnutí o výjimce samostatné právní existence.“⁵⁴

S ohledem na rozdílný názor v rámci Nejvyššího správního soudu se charakterem rozhodnutí o výjimce zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, jehož názor je v současné době pro praxi určující. Rozšířený senát NSS⁵⁵ se sice ztotožňuje s názorem, že rozhodnutí o výjimce je konečným nikoli zatímním rozhodnutím, nicméně přesto vylučuje jeho samostatný soudní přezkum. Jeho argumentace se zakládá na nezpůsobivosti samotné výjimky zasáhnout samostatně práva účastníků řízení. Podle soudu rozhodnutí o výjimce „[n]emá charakter rozhodnutí předběžného ve smyslu ustanovení § 70 písm. b) s. ř. s., neboť skutečně nesplňuje časovou podmínku... Aby mohlo být rozhodnutí o povolení výjimky podrobeno samostatnému soudnímu přezkumu, musí především jít o rozhodnutí, které je samo o sobě způsobilé zasáhnout do práv jednotlivce.“⁵⁶ Podle názoru soudu však rozhodnutí o výjimce nemá do práv účastníků přímé dopady: „[J]akkoliv je v řízení o výjimce s definitivní platností rozhodnuto o tom, zda

Stejně požadavky formuluje taktéž judikatura Ústavního soudu (namátkou viz kupř. nález ze dne 3. 11. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 8/99, č. 291/1999 Sb.).

⁵³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2009, č. j. 2 Afs 186/2006 – 54, č. 1982/2010 Sb. NSS, www.nssoud.cz.

⁵⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2010, č. j. 1 As 77/2010-95, www.nssoud.cz.

⁵⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2013, č. j. 8 As 8/2011 – 66, č. 2908/2013 Sb. NSS, www.nssoud.cz.

⁵⁶ Tamtéž.

se výjimka v konkrétním případě povoluje či nepovoluje, a účinky takového rozhodnutí nejsou omezeny do doby, než je vydáno konečné rozhodnutí, nemá samotné povolení či naopak nepovolení výjimky do práv účastníků žádné přímé dopady. Tak by tomu bylo pouze v případě, pokud by se již na základě samotného rozhodnutí o výjimce mohl záměr, pro který byla tato výjimka požadována, fakticky uskutečnit, anebo se naopak musel uskutečnit v jiné podobě, než pro kterou byla požadována výjimka, resp. se vůbec uskutečnit nemohl. Jinými slovy samostatný soudní přezkum by byl zcela na místě v těch situacích, kdy na rozhodnutí o výjimce nenavazuje žádný další úkon správního orgánu, který by byl podroben soudní kontrole.“⁵⁷

Přestože je v současné době určující tento názor rozšířeného senátu potvrzeného též Ústavním soudem,⁵⁸ podle kterého není rozhodnutí o výjimce samostatně přezkoumatelné a lze ho přezkoumat pouze v rámci přezkumu navazujícího rozhodnutí (srov. § 75 odst. 2 s.ř.s), autorka se s tímto názorem neztotožňuje a přiklání se k názoru prvního senátu. Ztotožňuje se s jeho argumentací ve prospěch samostatné přezkoumatelnosti rozhodnutí o výjimce. Důvodem je jak nezbytnost použití zásady zdrženlivosti při vylučování určitého rozhodnutí ze samostatného soudního přezkumu, tak skutečnost, že rozhodnutí o výjimce je jediným rozhodnutím, ve kterém se s konečnou platností o výjimce rozhoduje. Obsahově se v řízení o výjimce definitivně rozhoduje o potencionálním zásahu do práv osob. Neudělení výjimky vylučuje realizaci projektu v předložené podobě, v tomto ohledu se autorka neztotožňuje s výše citovaným názorem rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu. Žádosti o vydání územního rozhodnutí popř. stavebního povolení pro totožný projekt nemůže být, právě z důvodu absence výjimky vyhověno. Naopak udělením výjimky se rozhoduje o konkrétním aspektu definitivně ovlivňujícím konkrétní podobu nebo umístění záměru (typicky např. udělení výjimky z tzv. odstupových vzdáleností podle § 25 odst. 2 vyhlášky o obecných požadavcích na výstavbu definitivně řeší minimální vzdálenost budoucí stavby od hranic pozemku nebo od sousedního rodinného domu).

V souvislosti s otázkou možnosti nebo nemožnosti soudního přezkumu rozhodnutí o výjimce z obecných požadavků na výstavbu je třeba upozornit na skutečnost, že řízení o výjimce může předcházet též územnímu souhlasu, ohlášení, uzavření veřejnoprávní smlouvy nebo oznámení s certifikátem autorizovaného inspektora. Stavební zákon vylučoval možnost uplatnit výjimku z obecných požadavků na výstavbu do roku 2013 v případě územního souhlasu (srov. § 169 odst. 3 stavebního zákona ve znění platném a účinném do 31. 12. 2012, podle kterého se pro územní souhlas výjimka nepřipouští). Toto ustanovení bylo zrušeno zákonem č. 350/2012 Sb. Výše uvedený závěr rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu⁵⁹ vylučující ze samostatného soudního přezkumu rozhodnutí o výjimce může platit jen v případě stavebních záměrů, které jsou umístěny nebo povolovány ve správním řízení. V případech, kdy je záměr povolován nebo umístěn na základě územního souhlasu, ohlášení, uzavření veřejnoprávní smlouvy nebo oznámení s certifikátem autorizovaného inspektora, nenavazuje na řízení

⁵⁷ Tamtéž.

⁵⁸ Usnesení Ústavního soudu ze dne 30. 6. 2015 sp. zn. I. ÚS 4040/14

⁵⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2013, č. j. 8 As 8/2011 – 66, č. 2908/2013 Sb. NSS, www.nssoud.cz.

o výjimce další správní řízení a rozhodnutí o výjimce pak musí být samostatně přezkoumatelné. Podle NSS je rozhodnutí o výjimce samostatně soudně přezkoumatelné vždy, kdy „[n]a rozhodnutí o výjimce nenavazuje žádný další úkon správního orgánu, který by byl podroben soudní kontrole“⁶⁰, jednoznačně tedy v případech kdy následuje oznámení s certifikátem autorizovaného inspektora, uzavření veřejnoprávní smlouvy a v případech zamítnutí výjimky, které znemožní realizaci projektu v požadované podobě. Podle názoru autorky by samostatný přezkum rozhodnutí o výjimce měl být dále přípustný minimálně v případech, kdy záměr bude povolován na základě územního souhlasu nebo ohlášení. Tyto správní akty jsou sice soudně přezkoumatelné v režimu přezkumu jiného nezákonného zásahu správního orgánu, nicméně § 75 odst. 2 soudního řádu správního, připouští přezkum podkladu (jiného úkonu) v rámci přezkumu rozhodnutí, nikoli přezkum rozhodnutí v rámci přezkumu jiného úkonu (zásahu).

Z hlediska ochrany práv osob, které mohou být dotčeny v konečném důsledku udělením resp. neudělením výjimky z obecných požadavků na výstavbu, lze uzavřít, že účastníci řízení o výjimce jsou všichni, kteří mohou být přímo dotčeni ve svých právech nebo povinnostech účinky tohoto rozhodnutí, byť faktická realizace tohoto rozhodnutí je podmíněna až následným rozhodnutím popř. jiným opatřením podle stavebního zákona. Zároveň je třeba zdůraznit, že účastenství tzv. vedlejších účastníků řízení není striktně vázáno na přímé dotčení vlastnických popř. jiných věcných práv. Je třeba tedy brát v úvahu jak přímé dotčení jiných než vlastnických práv (např. práva na soukromí) vlastníků okolních pozemků popř. staveb na nich umístěných, tak přímé dotčení takových práv i jiných osob. Být možné přímé dotčení práv jiných osob než tzv. sousedních vlastníků je zcela jistě méně pravděpodobné, nemůže ho stavební úřad a priori vyloučit pouze s odůvodněním, že tato osoba nemá žádná vlastnická popř. jiná věcná práva k sousedním pozemkům nebo stavbám na nich.

Soudní přezkum rozhodnutí o výjimce lze v současné době podle ustálené soudní judikatury realizovat buď přímo, v případech kdy na rozhodnutí o výjimce nenavazuje správní řízení podle stavebního zákona nebo nepřímo, a to prostřednictvím přezkumu tzv. navazujícího rozhodnutí, zpravidla územního rozhodnutí nebo stavebního povolení. Autorka se však přiklání k možnosti samostatného přezkumu rozhodnutí o výjimce vždy a ztotožňuje se s názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným ve výše citovaném rozsudku ze dne 27. 10. 2009, podle kterého „[s]ohledem na předmět řízení, kterým je případné povolení výjimky z obecných požadavků na výstavbu, se jedná o rozhodnutí konečné. Navazující rozhodnutí (typicky stavební povolení nebo rozhodnutí o dodatečném povolení stavby) musí předmětné rozhodnutí respektovat a je jeho obsahem vázáno.“⁶¹

⁶⁰ Tamtéž.

⁶¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2009, č. j. 2 Afs 186/2006 – 54, č. 1982/2010 Sb. NSS, www.nssoud.cz.

ZÁVĚR

Současné stavební právo⁶² tvoří poměrně rozsáhlý soubor norem uspořádaných do stavebního zákona a řady prováděcích právních předpisů. Zákonná právní úprava je především úpravou procesního práva, hmotné právních norem zejména v části územního rozhodování a stavebního řádu není mnoho. Toto uspořádání sice umožňuje poměrně pružně reagovat na změny ve stavebnictví, nicméně z hlediska ochrany veřejných zájmů chráněných přímo stavebním právem, by bylo vhodné upravit alespoň základní požadavky na zákonné úrovni garantující jak větší stabilitu, tak zaručující ochranu těchto zájmů na vyšší úrovni. V případě stávající právní úpravy je pak minimálně problematické široké zmocnění pro jádro hmotného stavebního práva tvořeného tzv. obecnými požadavky na výstavbu. Z hlediska ústavně právních požadavků na vymezení zákonného zmocnění pro odvozenou normotvorbu je toto zmocnění poměrně vágní a nevymezuje dostatečně základní obsahový rámec pro úpravu obecných požadavků na výstavbu v prováděcích právních předpisech. Podle nálezu Ústavního soudu přitom „[p]odzákonný předpis se musí vždy pohybovat v mezích zákona, které jsou bud’

⁶² Příspěvek vychází z právního stavu k 1. 6. 2017. Nereflektuje novelu stavebního zákona schválenou Parlamentem ČR dne 27. 6. 2017 (Poslanecká sněmovna schválila definitivně návrh po jeho vrácení Senátem, prezident zákon podepsal dne 13. 7. 2017), před konečnými korekturami tato novela nenabyla účinnosti ani platnosti.

Byť se jedná o velmi rozsáhlou novelu, na závěrech tohoto příspěvku nic podstatného nemění, stejně tak nemá podstatný vliv na většinu jeho obsahu. Autorka však považuje za vhodné uvést pár stručných poznámek ke vztahu novely a obsahu tohoto příspěvku.

Novela nezjednodušuje řízení ani jiné postupy, naopak okruh řízení rozšiřuje (zavádí možnost vedení územního řízení s posouzením vlivů na životní prostředí, společného řízení a společného řízení s posouzením vlivů na životní prostředí). Stavební zákon nadále zůstává především normou procesní. Aspektů problematiky obecných požadavků na výstavbu, kterým se příspěvek ve větší míře věnuje, se novela taktéž nedotýká. Definice obecných požadavků na výstavbu se sice zjednodušuje, jedná se však pouze o pojmovou nikoli obsahovou změnu (obecnými požadavky na výstavbu se po nabytí účinnosti novely stavebního zákona budou rozumět *obecné požadavky na využívání území a technické požadavky na stavby a obecné technické požadavky zabezpečující bezbariérové užívání staveb, stanovené prováděcími právními předpisy*). K žádné další změně, které by měla vliv na obsah příspěvku v částech věnovaných problematice související s obecnými požadavky na výstavbu, nedochází. Nemění se ani zmocnění pro jejich stanovení vyhláškou ani právní úprava udělování výjimek. Důvodová zpráva nepředpokládá změnu prováděcích právních předpisů, které vymezují obecné požadavky na výstavbu.

Okruh sousedů neboli osob dotčených výstavbou, kteří jsou účastníky řízení, včetně nového územního řízení s posouzením vlivů na životní prostředí, společného řízení a společného řízení s posouzením vlivů na životní prostředí, se nemění. K změně v pojetí účastenství nedochází ani v případě změny v užívání, účastníci tohoto řízení se i po novele bude vymezovat podle správního řádu.

Podstatnou změnou, ke které dochází v novele stavebního zákona, a které se týká obsahu tohoto článku, je změna okruhu osob z řad sousedů, jejichž souhlas je nezbytné doložit k ohlášení a oznámení záměru (oznámení záměru nahrazuje žádost o územní souhlas). Namísto v článku kritizovaného kritéria mezujícího souseda se požaduje souhlas *osob, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být umístěním stavebního záměru přímo dotčeno*. Obdobně se mění okruh osob, jejichž souhlas je nezbytné doložit v případě zjednodušeného řízení. Novela zavádí pro vymezení těchto osob stejné kritérium, které zákon používá pro vymezení účastníků řízení. Tuto změnu je třeba hodnotit pozitivně, jak plyne i z obsahu příspěvku, který se touto problematikou zabývá. Novela taktéž vypouští z kritérií posuzování záměru žadatele (§ 90) požadavek na soulad záměru s ochranou práv a právem chráněných zájmů účastníků řízení. Byť požadavek na takovou ochranu odpovídá základním zásadám právního státu, lze ho dovést ze správního řádu a ve stavebním zákoně pak tomuto kritériu odpovídá zásada šetřivosti k sousedství jako povinnost stavebníka, vypuštění výslovného zakotvení tohoto kritéria pro posouzení záměru stavebním úřadem v § 90 nelze vnímat pozitivně.

*výslovně vymezeny anebo vyplývají ze smyslu a účelu zákona. Na základě zákonného zmocnění má prováděcí předpis konkretizovat problematiku upravenou v základních rysech již samotným zákonem, ale nikdy nesmí jít mimo zákon.*⁶³ Obecné požadavky na výstavbu jsou pro ochranu práv osob dotčených výstavbou velmi podstatné, neboť právě v nich je v mnoha ohledech obsažen základní standard pro řešení vzájemných vztahů mezi sousedními stavbami a pozemky.

Dalším souvisejícím problémem právní úpravy z hlediska ochrany práv subjektů dotčených výstavbou, je poměrně široce koncipovaný prostor pro udělování výjimek z obecných požadavků na výstavbu. Sama možnost udělování výjimek je pochopitelná a umožňuje zohlednit specifika konkrétních případů, nicméně množství tzv. výjimkových ustanovení obecných požadavků na výstavbu spolu s poměrně široce formulovanými zákonnými kritérii pro udělování výjimek upravených v ustanoveních § 169 stavebního zákona výrazně snižuje právní jistotu a hmotněprávní záruky ochrany práv sousedů.

Stavební právo výrazně ovlivňuje vedle veřejnoprávních vztahů též vztahy soukromoprávní, míra prolínání veřejného a soukromého práva je specifická a značně zvyšuje obtížnost rozhodování v řízení resp. jiných postupech podle stavebního zákona, neboť mimo jiné v nich dochází k uspořádávání sousedských vztahů. Stavební úřady jsou povinny zabývat se též některými občanskoprávními námitkami a zkoumat je nejen z hlediska veřejnoprávních předpisů, ale také z hlediska soukromoprávní úpravy sousedských práv, tedy z hlediska možného dotčení vlastnického práva vlastníka sousedního pozemku (popř. stavby na něm umístěné) imisemi v míře nepřiměřené místním poměrům a podstatně omezující obvyklé užívání. Tento přístup výrazně zvyšuje ochranu dotčených vlastníků nemovitostí, nicméně zároveň klade výrazně vyšší nároky na stavební úřady resp. na kritéria posuzování umístění záměru, jeho provedení a užívání.

Z hlediska procesních záruk ochrany práv osob dotčených výstavbou představuje problémovou stránkou právní úpravy předně vymezení osob, kterým stavební zákon umožňuje účastnit se řízení podle stavebního zákona resp., jejichž souhlas je podmínkou uplatnění některého z alternativních postupů nahrazujících standardní správní řízení. Stavební zákon vymezuje tyto osoby na základě premisy přímé dotčenosti vlastnických popř. jiných věcných práv k nemovitostem dotčeným výstavbou. Vyjma řízení o výjimce z obecných požadavků na výstavbu a řízení o změně v užívání, se tak neuplatňuje obecné ustanovení správního řádu o tzv. vedlejších účastnících řízení. Procesní stavební právo vychází z předpokladu, že výstavbou jsou dotčena vlastnická práva a procesní záruky ochrany těchto práv jsou tak téměř výhradně určeny pro tyto osoby. Není dostatečně reflektována skutečnost, že výstavbou je ovlivňováno nejenom právo vlastnické, ale též další práva, která spolu úzce souvisí a jejichž ochranu je obtížné procesně i hmotněprávně striktně oddělovat. Jedná se především právo na život, právo na ochranu zdraví, právo na soukromí včetně práva na ochranu soukromého a rodinného života a právo na příznivé životní prostředí, a to nejen vlastníků resp. osob oprávněných z věcných práv k sousedním nemovitostem, ale též dalších osob. Vyloučení ustanovení

⁶³ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 23/02 ze dne 30. 6. 2004 (publikováno: N 89/33 SbNU 353; 476/2004 Sb.).

správného řádu o vedlejších účastnících řízení neumožňuje vůbec zvažovat eventuální dotčení jejich práv.

Další slabou stránkou právní úpravy je komplikovanost právní úpravy, kdy zejména u tzv. alternativních postupů (územního souhlasu, ohlášení, veřejnoprávní smlouvy, oznámení stavebního záměru s certifikátem autorizovaného inspektora) jsou procesní záruky ochrany práv sousedů oslabeny, ať již způsobem vymezení těchto osob (např. zúžením okruhu osob, jejichž souhlas je nezbytný na tzv. mezující vlastníky) nebo procesními prostředky obrany proti případnému nezákonnému aktu.

Stávající veřejné stavební právo se potýká s celou řadou problémových otázek, ani z hlediska ochrany práv osob dotčených výstavbou není s ohledem na možný rozsah tohoto příspěvku možné postihnout všechny z nich. Z hlediska úvah *de lege ferenda* by nepochybně k posílení hmotněprávních záruk ochrany práv osob dotčených výstavbou přispěla úprava hmotného veřejného práva přímo v zákoně ve větším rozsahu, minimálně na úrovni jednoznačného obsahového zmocnění pro podzákonnou úpravu a dále omezení výjimek z obecných požadavků na výstavbu, a to jak omezením ustanovení, ze kterých je možné udělení výjimky, tak zpřesněním důvodů resp. podmínek udělení výjimky.

Z hlediska procesní úpravy je k posílení ochrany práv sousedů *de lege ferenda* nezbytné uvažovat o zjednodušení právní úpravy, zejména o omezení odchylných postupů, na základě kterých je možné umístění nebo provedení stavby. Úroveň ochrany práv osob dotčených výstavbou přitom musí být u všech postupů na stejné úrovni.

Za velmi sporné je třeba konečně považovat skutečnost, že stavební právo poskytuje ochranu především vlastnickému právu dotčených osob. To se projevuje jak kritérii pro účastenství, tak rozsahem přípustných námitek účastníků řízení. Byť je vlastnické právo jednoznačně dotčeno nejvíce, nelze *a priori* již zákonem omezit ochranu jiných práv ať již vlastníků nebo jiných osob.

Výše uvedené změny zákonné úpravy, zejména zjednodušení postupů, jiná koncepce účastenství a podrobnější úprava hmotněprávních požadavků přímo v zákoně, jsou změnami koncepčního charakteru, které by vyžadovaly nový zákon kodexového typu.

JUDr. Martina Franková, Ph.D.
Právnická fakulta Univerzity Karlovy
Katedra práva životního prostředí
frankova@prf.cuni.cz

VEŘEJNÝ, NEBO SOUKROMÝ ZÁJEM NA OCHRANĚ PŘÍRODY A KRAJINY?*

VOJTĚCH STEJSKAL

Abstract: **Public or Private Interest in Nature Conservation and Landscape Protection?**

Legal regulation of nature conservation and landscape protection, including protection of wild animals and plants, is one of the fields with the longest tradition in the Czech environmental law. The core of current legal regulation is the Act No. 114/1992 Coll., on the Conservation of Nature and Landscape, as amended. The article deals with legal aspects of public interest in nature conservation and landscape protection proceeding. Firstly, it defines the concept of nature conservation and landscape protection and focuses on the subjects of preservation. Secondly, it provides the definition of public interest in nature conservation and landscape protection as a legally defined value shared by whole society. Thirdly, the article focuses on conflicts of various public interests. Finally, article deals with legal aspects of private interest in nature conservation and landscape protection and its relation to the promotion of public interest.

Keywords: nature protection, public interest, private interest, Nature Conservation and Landscape Protection Act

Klíčová slova: ochrana přírody, veřejný zájem, soukromý zájem, zákon o ochraně přírody a krajiny

DOI: 10.14712/23366478.2017.15

ÚVODEM

Tento příspěvek se zabývá myšlenkou, zda je v České republice ochrana přírody a krajiny veřejným nebo soukromým zájmem, a to z pohledu vývoje právní úpravy v zákoně č.114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů. Připomínám, že zákon č.114/1992 Sb. byl přijat přesně před dvaceti pěti lety, a nabyl účinnosti dne 1. 6. 1992 Sb.¹

Otázka v názvu příspěvku se možná může zdát nesmyslnou, zvláště přihlédneme-li k tomu, že v § 58 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb. je výslovně stanoveno, že „ochrana přírody a krajiny je veřejným zájmem“. V dosavadní historii zákona se však objevovalo i období, kdy zákonodárce v jiném ustanovení toto výslovně popřel.

* Tento příspěvek vznikl v rámci Programů rozvoje vědních oblastí na Univerzitě Karlově (PRVOUK) P06 „Veřejné právo v kontextu europeizace a globalizace“ – koordinátor prof. JUDr. PhDr. Michal Tomášek, DrSc.

¹ MLČOCH, S.: Dvacet let zákona na ochranu přírody a krajiny. *Ochrana přírody*, 2012, č. 2, s. 16–17.

Tento článek se zabývá následujícími tématy a otázkami: Čí úkol je ochrana přírody, resp. v čím zájmu se uskutečňuje? Je ochrana přírody a krajiny veřejným zájmem? Musí být veřejný zájem na ochraně přírody vyjádřen explicitně v zákoně? Dá se vyvodit veřejný zájem interpretací zákona? Jsou soukromoprávní přístupy k ochraně přírody a krajiny jen soukromým nebo také veřejným zájmem? Může být součástí uplatňování soukromého zájmu na ochraně přírody i zájem veřejný?

Příspěvek vychází z právního stavu platného v ČR ke dni 7. 6. 2017.

OCHRANA PŘÍRODY A KRAJINY

Ochrana přírody a krajiny má v českém právním řádu dlouholetou historickou tradici. Předchůdcem současného platného zákona č. 114/1992 Sb. byl zákon č. 40/1956 Sb., o státní ochraně přírody. Kořeny státní ochrany přírody, ovšem bez společného právního základu v podobě komplexního zákona, nalezneme již ve dvacátých letech 20. století. Soukromoprávní ochranu přírody a krajiny vystopujeme dokonce již v 19. století.²

V současné době se ochrana přírody realizuje v ČR v přesně vymezeném politickém, hospodářském a společenském rámci vyjádřeném příslušnou legislativou, která je součástí systému práva životního prostředí na úseku ochrany přírody. Ústavním základem tohoto systému je přitom čl. 7 Ústavy a čl. 35 Listiny, přičemž klíčovým je čl. 35 odst. 3, podle kterého při výkonu svých práv nesmí nikdo ohrožovat ani poškozovat mimo jiné „*přírodní zdroje a druhové bohatství přírody*“ nad míru stanovenou zákonem.

Ochranu a zlepšování stavu druhového bohatství a ekosystémů označil v červenci 2010 ve svém nálezu publikovaném též ve Sbírce zákonů pod č. 256/2010 Sb. Ústavní soud ČR za legitimní, ústavně konformní cíl, který je součástí veřejného zájmu na ochraně životního prostředí.³

I když to § 1 výslovně neuvádí, z hlediska subjektů je to především stát, kdo je odpovědný za udržení a obnovu přírodní rovnováhy v krajině, ochranu rozmanitostí forem života, přírodních hodnot a krás, šetrné hospodaření s přírodními zdroji a za vytvoření soustavy chráněných území Natura 2000. Vyplývá to i z jednoho ze základních principů práva životního prostředí, tzv. principu odpovědnosti státu, zakotveného v čl. 7 Ústavy. Podle něj „*stát dbá o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství*“. Způsob, jakým stát dbá o naplnění těchto požadavků, stanoví především zákony z oblasti práva životního prostředí, včetně zákonů týkajících se ochrany přírody a krajiny, rostlinstva a živočišstva.

O tom, že ochrana přírody a krajiny je především úkolem státu, svědčí i § 2 odst. 1 zák. o ochraně přírody a krajiny, kde se hovoří v první řadě o péči státu o ochranu přírody. Klíčovou roli v rámci státu hraje Ministerstvo životního prostředí jakožto ústřední orgán státní správy na úseku ochrany přírody a krajiny, což vyplývá jak z § 19 odst. 2 kompetenčního zákona, tak i z § 79 odst. 1 zák. o ochraně přírody a krajiny.

² Například FRANKOVÁ, M.: Právní úprava chráněných území na ochranu přírody do roku 1956. *České právo životního prostředí*, 2014 (36), č. 4, s. 103 a násl.

³ Viz nálezy ÚS ze dne 8. 7. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 8/08, publikovaný též ve Sbírce zákonů pod č. 256/2010 Sb.

Nezastupitelná je rovněž role krajů, vzhledem k územnímu uspořádání ČR. Kraje mají jak v obecné, tak zvláštní ochraně přírody čím dál větší věcnou a územní působnost v oblasti ochrany a péče. Podílejí se společně s Ministerstvem životního prostředí na zpracovávání koncepčních nástrojů environmentální politiky v oblasti ochrany přírody a krajiny. Mají svěřeny i normativní nástroje ochrany přírody (§ 77a odst. 2).

Pokud jde o obce, opět jde vzhledem k územnímu uspořádání ČR o nezastupitelnou roli. Obce se prostřednictvím svých orgánů zapojují do ochrany přírody a krajiny ve svých územních obvodech. Konkrétní podmínky účasti obcí na ochraně přírody stanoví zejména § 71, ale pokud jde o roli obecních úřadů jakožto orgánů ochrany přírody (§ 76 a § 77), pak je třeba toto od režimu § 71 odlišovat.⁴

Vlastníkům a správcům pozemků jsou adresována většina ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny, zakotvující jejich práva a povinnosti a stanovující i právní odpovědnost. Například § 68 odst. 1 uvádí, že vlastníci a nájemci pozemků zlepšují podle svých možností stav dochovaného přírodního a krajinného prostředí za účelem zachování druhového bohatství přírody a udržení systému ekologické stability. Podle § 68 odst. 2 k provádění péče o pozemky z důvodů ochrany přírody mohou uzavírat orgány ochrany přírody či obce s vlastníky či nájemci pozemků písemné dohody. Písemnou dohodou lze upravit rovněž způsob hospodaření ve zvláště chráněných územích a ptačích oblastech. Vlastníci a nájemci mohou za to i obdržet finanční příspěvek (§ 69), za předpokladu, že provedou dohodnuté práce v zájmu zlepšení přírodního prostředí.⁵

Shrneme-li, výslovně v § 1 zmíněnými subjekty participujícími na ochraně přírody jsou vedle státu jednotky územní samosprávy (kraje a obce), vlastníci a správci pozemků. Avšak jak z kontextu celého zákona, zejména § 2, § 58 odst. 1 a § 70, tak i s přihlédnutím k preambuli Ústavy⁶ je nutné dovodit, že se na ochraně přírody podílejí všechny fyzické osoby i právnické osoby. V § 2 odst. 1 zák. ochrany přírody a krajiny se hovoří o péči státu, fyzických a právnických osob o ochranu přírody a krajiny. Podle § 58 odst. 1 je ochrana přírody a krajiny veřejným zájmem (blíže viz další části tohoto příspěvku).

Ustanovení § 70 garantuje za podmínek tam stanovených účast veřejnosti na ochraně přírody. Výslovně § 70 odst. 1 uvádí, že ochrana přírody podle tohoto zákona se uskutečňuje za přímé účasti občanů. Roli účasti veřejnosti při nalézání veřejného zájmu na ochraně přírody, zejména účasti dotčené veřejnosti v řízeních dle § 70, považují ve shodě s jinými autory za nezastupitelnou.⁷ Ochrana přírody je tedy dle mého názoru zájmem a úkolem všech, státu, územně samosprávných celků, veřejnosti, celé společnosti.

⁴ Viz komentář k těmto ustanovením in STEJSKAL, V.: *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016.

⁵ Výkladem těchto ustanovení se zabýval Ústavní soud, viz náleží ÚS ze dne 8. 7. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 8/08, publikovaný též ve Sbírce zákonů pod č. 256/2010 Sb.

⁶ Ústava ČR ve své preambuli vyjadřuje mimo jiné odhodlání občanů ČR společně střežit a rozvíjet zděděné přírodní a kulturní bohatství.

⁷ Viz např. KRÁMER, L.: Přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí na úrovni ES. In ČERNÝ, P. – DOHNAL, V. (eds.): *Přístup k soudům při ochraně životního prostředí* (sborník z 1. dne konference Přístup ke spravedlnosti při ochraně lidských práv a veřejných zájmů). Praha: ASPI Publishing, 2004, s. 83.

VEŘEJNÝ ZÁJEM NA OCHRANĚ PŘÍRODY A KRAJINY

Jak již jsem uvedl v úvodu, podle § 58 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb. je ochrana přírody a krajiny veřejným zájmem a každý je povinen při užívání přírody a krajiny strpět omezení vyplývající z tohoto zákona. Pokud jde o ústavněprávní základ, za veřejný zájem je ochrana přírody prohlášena i čl. 14 odst. 3 Listiny, upravujícím ústavněprávní rámec svobody pohybu a pobytu. Toto ustanovení není patrně hlavním ústavněprávním základem ochrany přírody, ale alespoň se o ní zmiňuje výslovně.

Co je to veřejný zájem, zákon o ochraně přírody výslovně nestanovil. Avšak obecně můžeme uvést, že se jedná o neurčitý právní pojem, který je předmětem snahy o výklad v teorii i judikatuře soudů. Z pohledu Nejvyššího správního soudu ČR jde o pojem, který se svou povahou vymyká možnosti jakéhokoli zevšeobecnění, které by postihlo všechny myslitelné případy. Tento neurčitý právní pojem je proto vždy nutno vykládat v kontextu konkrétní projednávané věci.⁸

Profesor Průcha definuje veřejný zájem jako takový zájem, jenž by bylo možno označit za obecný či veřejně prospěšný zájem, jehož nositeli jsou blíže neurčené, alespoň rámcově determinované okruhy osob, jako tzv. veřejnost, popřípadě zájmy, u nichž jde o tzv. zájmy společnosti.⁹

Zákon o ochraně přírody a krajiny obsahuje několik nástrojů týkajících se povolování výjimek ze zákazů určitých činností, kde se explicitně hovoří o poměřování jednotlivých veřejných zájmů, z nichž jedním je vždy zájem na ochraně přírody a krajiny. Jde zejména o úpravu týkající se obecné ochrany jeskyní (§ 10 odst. 2), zvláštní územní ochrany (§ 43) a zvláštní druhové ochrany (§ 56).

Vnímáme-li ochranu přírody a krajiny jako věc veřejného zájmu, vyjadřujeme tím také její prioritu. Na druhou stranu je si však třeba uvědomit, že mohou existovat i jiné hodnoty, které také mohou být veřejným zájmem. K určitému objektu (činnosti) se vážou veřejné zájmy, jejichž ochrana je dána do rukou různých úřadů, popř. z hlediska různých zákonů.¹⁰

V průběhu řízení o udělení výjimky dle zákona č. 114/1992 Sb. se kromě dalších zákonem stanovených podmínek posuzuje i poměr veřejného zájmu na ochraně přírody a krajiny s jinými veřejnými zájmy (např. na zabezpečení ochrany zdraví, bezpečnosti leteckého provozu apod.). Výjimku ze zákonných zákazů tedy lze povolit pouze tehdy, jestliže zde existuje jiný veřejný zájem, který převáží nad zájmy ochrany přírody a tato převaha je výrazná. Toto musí orgán ochrany přírody pečlivě odůvodnit. Naplnění těchto podmínek je třeba zkoumat v každém jednotlivém případě rozhodování; nelze zevšeobecnit, které jiné veřejné zájmy jsou důvodem pro povolení výjimky a které nikoli.¹¹

Přesto, teoreticky, jaký by byl onen „jiný veřejný zájem“? Například v rámci posuzování existence veřejného zájmu v řízení o udělení výjimky ze zákazu na ochranu

⁸ Viz rozhodnutí NSS ze dne 8. 2. 2011, č. j. 1 Ao 7/2010-92.

⁹ PRŮCHA, P.: Veřejný zájem In MADAR, Z. a kol.: *Slovník českého práva, díl II. 2.* vyd. Praha: Linde, 1999, s. 1577.

¹⁰ Parafrazuji J. Hoetzela, pojem „Zájmy veřejné“, In HOETZEL, J. – WEYR, F. et al.: *Slovník veřejného práva československého*. Brno: Nakladatelství Rovnost, 1948, s. 578.

¹¹ HAVELKOVÁ, S.: Veřejný zájem – aplikace pojmu v ochraně přírody. *Ochrana přírody*, 2008, roč. LXII, č. 3, s. 11.

zvláště chráněných rostlin a živočichů konstatoval Nejvyšší správní soud, že ochrana před povodněmi je veřejným zájmem, kterým lze odůvodnit povolení činnosti nepřiznivě pro přírodu a krajinu.¹²

Ústavní soud ČR dal zase ve svém usnesení přednost zájmu na ochraně přírody a krajiny před vlastnickým právem. „Zamítnutí námitek proti vyhlášení zvláště chráněného území (v daném případě přírodní památky) sice představuje regulační opatření ve vztahu k majetku stěžovatelů, jde však o nezbytné opatření předvídané zákonem a sledující obecný zájem. V daném případě odkazuje Ústavní soud na § 58 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen ‚zákon o ochraně přírody‘), podle něhož je ochrana přírody a krajiny veřejným zájmem a každý je povinen při užívání přírody a krajiny strpět omezení vyplývající z tohoto zákona.“¹³

Lze rovněž připomenout, že nelze a priori upřednostňovat pouze jeden či druhý zájem. Při výkonu jakýchkoliv činností, tedy i při realizaci zájmů vodohospodářských, by měla být zohledněna zásada trvale udržitelného rozvoje s cílem zachovat přírodní bohatství i pro další generace.¹⁴

Musí být veřejný zájem na ochraně přírody vyjádřen explicitně v zákoně? Dá se vyvodit veřejný zájem interpretací zákona? Horáček uvádí, že „... vymezujeme-li ochranu životního prostředí jako veřejný zájem, vyjadřujeme tím její prioritu v činnostech orgánů veřejné moci. Svým postavením veřejného zájmu je proto ochrana životního prostředí významným interpretačním kritériem... Zároveň je nerozhodné, zdali je ochrana životního prostředí explicitně označena v dispozici právní normy za veřejný zájem, jak to např. činí § 58 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny nebo není a lze ji (implicitně) dovodit.“¹⁵ Uvážíme-li, že příroda a krajina je součástí životního prostředí (ve smyslu § 2 zákona č. 17/1992 Sb.), lze tento závěr aplikovat i na ochranu přírody a krajiny. Ochrana přírody je veřejným zájmem, což lze implicitně ze zákona výkladem dovodit.

JE OCHRANA PŘÍRODY A KRAJINY VEŘEJNÝM ZÁJMEM?

Otázka se zdá být nesmyslnou, přihlédneme-li k tomu, že v § 58 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb. je výslovně stanoveno, že „ochrana přírody a krajiny je veřejným zájmem“. V dosavadní historii zákona se však objevilo i období, kdy zákonodárcé v jiném ustanovení toto výslovně popřel.

Zákonem č. 349/2009 Sb. byl v roce 2009 novelizován § 43 zákona č. 114/1992 Sb. Při jednání v poslaneckém výboru pro životní prostředí byla dohodnuta mimo jiné nová podoba vydávání výjimek ze zvláštní územní ochrany (§ 43), podle mého názoru (ve srovnání se stavem od 28. 4. 2004) právně chybná. Připomínám obecně známý fakt, že v období 2004 – 2009 rozhodovala vláda ČR o výjimkách ze zvláštní územní ochrany

¹² Viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2009, č. j. 8 As 5/2008-93.

¹³ Viz usnesení Ústavního soudu ze dne 13. 10. 2015, sp. zn. IV. ÚS 2068/15.

¹⁴ Viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2011, č. j. 1 As 87/2010-108.

¹⁵ HORÁČEK, Z.: Prosazování veřejného zájmu na ochraně životního prostředí. *České právo životního prostředí*, 2012/1 (31), s. 37–38.

podle § 43 svým usnesením.¹⁶ Zákon č.349/2009 Sb. upravil § 43 tím způsobem, že v zásadě vrátil kompetenci rozhodovat o výjimkách ze základních ochranných podmínek zvláště chráněných území orgánům ochrany přírody, a to ve správním řízení formou rozhodnutí (odst. 3 a 4). Podle odst. 1 však „výjimky ze zákazů ve zvláště chráněných územích podle § 16, 26, 29, 34, § 35 odst. 2, § 36 odst. 2, § 45h a 45i v případech, kdy veřejný zájem výrazně převažuje nad zájmem ochrany přírody, schvaluje v každém jednotlivém případě svým usnesením vláda“. Všimněme si dvou aspektů. Jednak upozorní, že v § 45h a 45i žádné zákazy tehdy nebyly, tudíž tyto paragrafy ve výčtu neměly co dělat. Za druhé, a to je mnohem horší, Parlament nepovažoval podle dikce § 43 odst. 1 ochranu přírody za veřejný zájem – srovnej „kdy veřejný zájem výrazně převažuje nad zájmem ochrany přírody“. Lze se domnívat, že možná v Parlamentu vypadlo před slovy „veřejný zájem“ slovo „jiný“. Omyl, nedůslednost, náhoda? Dobová důvodová zpráva toto neobjasňuje, byl to přeci poslanecký pozměňovací návrh. Zajímavostí je, že v § 43 odst. 3 slovo „jiný“ kupodivu pro změnu uvedeno bylo, viz „kdy jiný veřejný zájem...“. Jsem však toho názoru, že se s přihlédnutím k § 58 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny stejně muselo i ustanovení § 43 odst. 1 vykládat ve prospěch označení ochrany přírody za veřejný zájem.

Tento dle mého názoru nesmyslný a neudržitelný stav byl překonán novelou v roce 2017. Zákon č. 123/2017 Sb. s účinností od 1. 6. 2017 zrušil dosavadní nesmyslný systém § 43, zejména odst. 1 a 2. Nahradil § 43 novým textem, kdy se vlastně právní úprava vrací k modelu platnému v letech 1992–2004, kdy o výjimkách ze zvláštní druhové ochrany rozhodovaly výlučně orgány ochrany přírody. Znění § 43 s účinností od 1. 6. 2017 přináší následující úpravu výjimek ze zvláštní územní ochrany:

„(1) Výjimky ze zákazů ve zvláště chráněných územích podle § 16, § 16a odst. 1, § 16a odst. 2, § 17 odst. 2, § 26, § 29, § 34, § 35 odst. 2 a § 36 odst. 2 může orgán ochrany přírody povolit v případě, kdy jiný veřejný zájem převažuje nad zájmem ochrany přírody, nebo v zájmu ochrany přírody anebo tehdy, pokud povolovaná činnost významně neovlivní zachování stavu předmětu ochrany zvláště chráněného území.

(2) Orgán ochrany přírody může výjimku podle odstavce 1, která se týká blíže neurčeného okruhu osob, povolit též opatřením obecné povahy.

(3) Vyhrazení míst a tras podle § 16a odst. 1 písm. c), § 16 odst. 2, § 17 odst. 2, § 29 a § 37 odst. 3 písm. a) a d) stanoví orgán ochrany přírody opatřením obecné povahy.“

Všimněme si, že, za prvé, vláda byla z § 43 konečně odstraněna, za druhé, ochrana přírody je opět považována za veřejný zájem podle celého § 43, za třetí, z § 43 byly navíc konečně odstraněny nesmyslné odkazy na § 45h a 45i (viz můj názor uvedený výše).

¹⁶ K možným protiústavním aspektům odkazují na bohatou literaturu, např. PRŮCHOVÁ, I.: Environmentalizace právního řádu ČR – vývoj, současnost, perspektivy, nebo STEJSKAL, V.: Aktuální problémy administrativně – právních nástrojů ochrany přírody po euronovele zákona o ochraně přírody a krajiny. Oba příspěvky vyšly v PRŮCHOVÁ, I. (ed.): Aktuální otázky práva životního prostředí. *Acta UM Brunensis Iuridica*, č. 285, MU v Brně 2005, s. 9–17, resp. 103–119.

SOUKROMOPRÁVNÍ OCHRANA PŘÍRODY – VĚC VEŘEJNÉHO, NEBO SOUKROMÉHO ZÁJMU?

Soukromoprávní ochrana přírody a krajiny není explicitně v platném zákoně o ochraně přírody a krajiny upravena. Přesto v praxi funguje. Otázkou je, co vše do ní vlastně spadá? Jde snad o smluvní ochranu (vyhlášení ochrany objektu, regulace činnosti), nebo i o něco jiného?

Soukromé subjekty, konkrétně v praxi ochrany životního prostředí spolky, jejichž hlavním předmětem činnosti je ochrana přírody a krajiny, vykupují do svého vlastnictví pozemky, které následně používají pro tvorbu krajiny, za účelem např. podpory fungování přírodních ekosystémů, zlepšování stavu přírodních ekosystémů, či ochranu biodiverzity jednotlivých druhů organismů (např. poskytování hnízdních příležitostí). Zakládají de facto vlastní zvláště chráněná území. Kategorizace a pravidla zakládání soukromých chráněných území dosud nejsou v platném právu stanovena, a to ani zákonem o ochraně přírody a krajiny. Jsou to soukromé iniciativy a projekty praktické ochrany přírody, realizované soukromými subjekty. Nepochybně to mohou být i fyzické osoby, nejen právnické osoby typu spolků, i když ty se v ochraně přírody a krajiny realizují nejčastěji. Jedná se sice o sledování jejich soukromého zájmu (využití jejich vlastnického práva), avšak zároveň sledující, resp. prosazující nepochybně také veřejný zájem na ochraně přírody a krajiny. Příkladem z praxe budiž realizace Ptačího parku Josefovské louky ve východních Čechách Českou společností ornitologickou.¹⁷

Smluvní ochrana podle zákona č. 114/1992 Sb. je trochu něco jiného. Z hlediska subjektů – účastníků smlouvy – je zde na jedné straně soukromý vlastník, na druhé ovšem stát prostřednictvím nějakého orgánu ochrany přírody. Smluvní úprava bude obvykle veřejnoprávní smlouvou subordinačního typu, a dle zákona č. 114/1992 Sb. rozeznáváme tři takové okruhy činností, a sice I. smluvní vyhlášení ochrany zvláště ekologicky hodnotných částí přírody a krajiny (§ 39), II. vymezení podmínek ekologicky šetrné činnosti (hospodaření na pozemcích § 45e v ptačí oblasti) a III. smlouva o zlepšení stavu přírody a krajiny (§ 68). Sledován je zde především veřejný zájem na ochraně přírody a krajiny, i když v příslušné smlouvě lze sjednat i podmínky z hlediska uplatňování soukromého zájmu na využití vlastnického práva vlastníka pozemku.

VLASTNÍK POZEMKU A UPLATŇOVÁNÍ ZÁJMŮ NA OCHRANĚ PŘÍRODY A KRAJINY

Může vlastník zároveň hájit svůj (soukromý) zájem a zároveň i veřejný zájem? Domnívám se, že jsou takové situace – a nemusí jich být málo – kdy k tomu může v praxi dojít. Přiblížme si to na příkladu. Pokud bude například v návrhu změny územního plánu obce navrženo využití pozemku vlastníka „AB“ (nyní trvalý travní porost, orná půda, zahrada, apod.) k zástavbě, např. dopravní komunikací, a vlastník „AB“ s tím nebude souhlasit, může podat k návrhu námitku, případně, pokud neuspěje, podat

¹⁷ <http://www.cso.cz/index.php?a=cat.1002>.

žalobu podle § 101a zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů, o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části, kterým byl vydán územní plán obce, resp. změna územního plánu. Vlastník bude přitom nepochybně hájit své soukromé zájmy (vlastnické právo), ale zároveň bude hájit i veřejný zájem na ochraně přírody a krajiny, když by argumentoval i dotčením krajinného rázu, ohrožením dřevin rostoucích mimo les, ohrožením druhové biodiverzity, apod. Je to jistě netradiční představa, zvláště když veřejný zájem na ochraně přírody by měli ve správních řízeních hájit jednak orgány ochrany přírody a jednak tzv. dotčená veřejnost.

Při potenciálně hrozícím odstranění účasti veřejnosti z řízení dle stavebního zákona (ale i jiných zákonů, viz dále) u většiny stavebních projektů význam vlastníka a jeho uplatňování procesních, ale i materiálních práv asi bude v budoucnu stoupat na významu. Dne 5. 4. 2017 Poslanecká sněmovna¹⁸ totiž schválila poslanecký pozměňovací návrh poslance Foldyny na vypuštění účasti spolků podle § 70 odst. 2 a 3 zákona č. 114/1992 Sb. ve věcech správních řízení podle zvláštních předpisů, při kterých mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny a vypuštění § 85 odst. 2 písm. c) zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona.¹⁹ Dle mého názoru, Sněmovna tím ignorovala existenci základních právních principů v oblasti práva životního prostředí, vyplývajících i z mezinárodních závazků ČR (princip účasti veřejnosti, Aarhuská úmluva č. 124/2004 Sb.m.s.). Pokud by měla být tato změna nakonec definitivně schválena, ať již Senátem,²⁰ nebo v případě vrácení návrhu Senátem do Sněmovny Sněmovnou (příčemž o prezidentském vetu v této souvislosti vzhledem ke známým postojům pana prezidenta k ochraně přírody a ekologickým organizacím vůbec neuvažují), pak bude na místě se ptát, bude-li stále ještě ochrana přírody a krajiny veřejným zájmem? Domnívám se, že ano, a to zcela nepochybně, již jen z formálního hlediska, že § 58 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb. zůstal zachován a obsahově nedotčen. Zmračením § 70 odst. 2 a 3 zákona č. 114/1992 Sb., pokud by to opravdu v dalším legislativním procesu prošlo, by samozřejmě nebyl § 58 odst. 1 dotčen, avšak byl by zúžen okruh oprávněných subjektů, kteří by mohli v příslušných řízeních veřejný zájem na ochraně přírody a krajiny hájit. A takové zúžení považuji za nepřipustné, šlo by z hlediska historického vývoje o návrat do doby normalizace 80. let 20. století. Z ústavněprávního hlediska by šlo o nedůvodné odebrání základních subjektivních práv.

ZÁVĚRY

Shrneme-li, výslovně v § 1 zákona č. 114/1992 Sb. zmíněnými subjekty participujícími na ochraně přírody jsou vedle státu jednotky územní samosprávy (kraje a obce), vlastníci a správci pozemků. Avšak jak z kontextu celého zákona, zejména § 2, § 58 odst. 1 a § 70, tak i s přihlédnutím k preambuli Ústavy je nutné dovodit, že se na ochraně

¹⁸ Viz sněmovní tisk č. 927.

¹⁹ V § 85 odst. 2 stavebního zákona se ruší písmeno c), které stanoví, že účastníky územního řízení jsou „c) osoby, o kterých tak stanoví zvláštní právní předpis“.

²⁰ Viz senátní tisk č. 108, projednáno na plenární schůzi dne 7. 6. 2017. Návrh na zamítnutí pozměňovacího návrhu poslance Foldyny neprošel o pět hlasů.

přírody podílejí všechny fyzické osoby i právnické osoby. V § 2 odst. 1 zák. ochraně přírody a krajiny se hovoří o péči státu, fyzických a právnických osob o ochranu přírody a krajiny.

Ustanovení § 70 zákona č. 114/1992 Sb. garantuje za podmínek tam stanovených účast veřejnosti na ochraně přírody. Výslovně § 70 odst. 1 uvádí, že ochrana přírody podle tohoto zákona se uskutečňuje za přímé účasti občanů. Roli účasti veřejnosti při nalézáni veřejného zájmu na ochraně přírody, zejména účasti dotčené veřejnosti v řízeních dle § 70, považuji za nezastupitelnou. Ochrana přírody je tedy dle mého názoru zájmem a úkolem všech, státu, územně samosprávných celků, veřejnosti, tedy celé společnosti.

Podle § 58 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb. je ochrana přírody a krajiny veřejným zájmem a každý je povinen při užívání přírody a krajiny strpět omezení vyplývající z tohoto zákona. Vnímáme-li ochranu přírody a krajiny jako věc veřejného zájmu, vyjadřujeme tím také její prioritu. Na druhou stranu je si však třeba uvědomit, že mohou existovat i jiné hodnoty, které také mohou být veřejným zájmem. Zákon o ochraně přírody a krajiny obsahuje několik nástrojů týkajících se povolování výjimek ze zákazů určitých činností, kde se explicitně hovoří o poměřování jednotlivých veřejných zájmů, z nichž jedním je vždy zájem na ochraně přírody a krajiny.

Vymezujeme-li ochranu přírody a krajiny jako veřejný zájem, vyjadřujeme tím její prioritu v činnostech orgánů veřejné moci. Svým postavením veřejného zájmu je proto ochrana přírody a krajiny významným interpretačním kritériem. Zároveň je nerozhodné, zdali je ochrana přírody a krajiny explicitně označena v dispozici právní normy za veřejný zájem, jak to např. činí § 58 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny nebo není a lze ji tudíž (implicitně) dovodit.

Soukromoprávní ochrana přírody a krajiny není explicitně v platném zákoně o ochraně přírody a krajiny upravena. Přesto v praxi funguje a soukromí vlastníci svojí činností sledují vědomě také veřejný zájem na ochraně přírody.

Konečně se domnívám, že dotčený vlastník může v konkrétním řízení zároveň hájit jak svůj (soukromý) zájem, tak i veřejný zájem na ochraně přírody a krajiny. Při očekávaném vypuštění oprávnění dotčené veřejnosti hájit veřejný zájem na ochraně přírody ze stavebního zákona lze připustit, že tato úloha vlastníka může v budoucnosti nabývat na významu.

doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.
Právnická fakulta Univerzity Karlovy
Katedra práva životního prostředí
stejskal@prf.cuni.cz

UPLATŇOVÁNÍ NÁHRADY ÚJMY ZA ZTÍŽENÍ ZEMĚDĚLSKÉHO NEBO LESNÍHO HOSPODAŘENÍ PODLE ZÁKONA O OCHRANĚ PŘÍRODY A KRAJINY NA POZEMCÍCH VE VLASTNICTVÍ STÁTU

EVA MAZANCOVÁ

Abstract: **Compensation for Limitations of Agricultural or Forestry Management Due to Nature Protection on Land Owned by the State**

Financial compensation for some limitations of agricultural and forest management resulting from nature protection belongs to the landowners or the tenants. Under the current wording of the Act on the Nature and Landscape Protection it is possible to claim for a compensation even on state property, despite the fact that state land is managed mainly by subjects established for this purpose by the state. So financial compensation is paid by the state to the companies owned by the state which were founded to take care of state property and to ensure public interests, including nature and landscape protection. The proposed amendment to the Act on the Nature and Landscape Protection eliminates the possibility of a claim for compensation on the land owned by the state. The proposed change does not affect the rights of the individuals who manage state-owned land, because these tenants pay reduced rent which already reflects limitations resulting from nature protection.

Keywords: property rights, compensation of a damage, limitation of agricultural and forest management, nature protection, state enterprise

Klíčová slova: vlastnické právo, náhrada újmy, omezení hospodaření, ochrana přírody, státní podnik

DOI: 10.14712/23366478.2017.16

PRINCIPY POSKYTOVÁNÍ FINANČNÍ NÁHRADY ZA ZTÍŽENÍ ZEMĚDĚLSKÉHO NEBO LESNÍHO HOSPODAŘENÍ PODLE ZÁKONA O OCHRANĚ PŘÍRODY A KRAJINY

Právní režim poskytování náhrad újem za omezení zemědělského nebo lesního hospodaření z titulu ochrany přírody byl založen zákonem č. 218/2004 Sb., který s účinností od 28. dubna 2004 novelizoval zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Nový právní nástroj zakládající nárok na finanční náhradu kompletně změnil do té doby platnou (a zjevně ne zcela ústavně konformní) dikci § 58 zákona č. 114/1992 Sb., podle níž byl (bez dalšího) „každý povinen při užívání přírody a krajiny strpět omezení vyplývající z tohoto zákona“.

Společně s náhradami škod způsobenými některými zvláště chráněnými živočichy, které jsou vypláceny podle zákona č. 115/2000 Sb., o poskytování náhrad škod způsobených vybranými zvláště chráněnými živočichy, respektuje režim náhrad újem podle

§ 58 zákona č. 114/1992 Sb. ústavní limity omezení vlastnického práva (ve smyslu tzv. vnitřních mezí). Náhrady vyplácené státem za újmy vzniklé v důsledku uplatňování právních pravidel ochrany přírody (zejména ochranných režimů zvláště chráněných území) kompenzují dotčeným vlastníkům (ev. nájemcům, pachtýřům) nevýhody, které osobám hospodařícím na pozemcích bez těchto omezení nevznikají. Je tak odstraňována nerovnost mezi subjekty, kterým omezení z titulu ochrany přírody vzniká a kteří tak hospodařením nemohou dosahovat vyšších zisků. Společně se založením možnosti uplatnit nárok na náhradu újmy za omezení hospodaření bylo do zákona o ochraně přírody vloženo i ustanovení deklarující, že ochrana přírody a krajiny je veřejným zájmem a že každý je povinen při užívání přírody a krajiny strpět omezení vyplývající z tohoto zákona. Byť je toto ustanovení formulováno obecně, lze s ohledem na jeho zařazení do prvního odstavce § 58 zákona č. 114/1992 Sb. vysledovat záměr zákonodárce podřadit poskytování újem pod čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, tj. omezení zemědělského a lesního hospodaření ve smyslu § 58 je považováno za omezení vlastnického práva ve veřejném zájmu, za nějž přísluší náhrada.

Podle platného znění § 58 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb. (dále též „zákon“) má nárok na finanční náhradu vlastník zemědělské půdy nebo lesního pozemku nebo rybníka s chovem ryb nebo vodní drůbeže, nebo nájemce, který tyto pozemky oprávněně užívá, pokud těmto osobám vznikne nebo trvá újma v důsledku omezení vyplývajícího z části třetí až páté tohoto zákona (ochranné podmínky zvláště chráněných území a jejich ochranných pásem, právní režim území NATURA 2000, památných stromů a ochranné podmínky zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů) včetně prováděcích právních předpisů, nebo z rozhodnutí vydaného na jejich základě a nebo z opatření v plánech systémů ekologické stability. Finanční náhrada je poskytována z prostředků státního rozpočtu, a to prostřednictvím Agentury ochrany přírody a krajiny ČR a správ národních parků (§ 58 odst. 3 ve spojení s § 78 odst. 4 zákona). K řešení sporů ohledně (ne) poskytnutí náhrady újmy a její výše jsou příslušné občanskoprávní soudy;¹ nejedná se o správní řízení, byť zřejmě původním úmyslem zákonodárce bylo řešit celý proces poskytování náhrad újem podle § 58 zákona podle pravidel správního řízení.

Nárok na náhradu újmy může podle § 58 odst. 1 zákona uplatnit vlastník nebo nájemce,² který pozemky oprávněně užívá. Finanční náhradu logicky nelze poskytnout současně vlastníkovi i nájemci téhož pozemku. V případě, že by o náhradu požádali ve lhůtě oba, upřednostňuje zákon uspokojení nároku vlastníka. Tím je dáno, že vlastník a nájemce či pachtýř pozemku jsou nuceni řešit otázku příjemce náhrad újem za omezení hospodaření již při uzavírání nájemní smlouvy nebo pachtu, tedy v rámci vzniku soukromoprávního vztahu. Nájemní smlouva (pacht) může mít v takovém případě dvojí podobu. V prvním (a zcela nejčastějším) případě je ve smlouvě výše nájmu/pachtovného pro daný pozemek dohodnuta tak, že již odráží omezení hospodaření vyplývající ze zákona o ochraně přírody a krajiny, tedy vlastník poskytne nájemci

¹ Viz závěr kompetenčního sporu řešeného zvláštním senátem zřízeným podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů – usnesení zvláštního senátu ze dne 17. 2. 2009 č. j. Konf 10/2008-15.

² Rozuměj i pachtýř dle právní úpravy zemědělského pachtu v § 2345 a násl. zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

(pachtýři) odpovídající slevu z nájemného/pachtovného. V tomto případě je zachována možnost vlastníka, aby sám žádal o náhradu újmy. V druhém případě může být naopak ve smlouvě dohodnuto placení plné výše nájmu/pachtu s tím, že to bude nájemce/pachtýř, který si požádá o poskytnutí finanční náhrady za omezení hospodaření podle § 58 zákona. Uzavření takové smlouvy není pro nájemce či pachtýře výhodné, neboť pro něj znamená administrativní náklady spojené podáním žádosti o náhradu újmy (včetně prokazování omezení hospodaření podle požadavků § 58 zákona a prováděcích předpisů³), navíc vždy s určitým rizikem, že se mu náhrada újmy poskytnuta nebude (neboť na poskytnutí náhrady není právní nárok) a on bude muset platit plné nájemné při omezeném zisku z hospodaření.

ODLIŠNOSTI POSKYTOVÁNÍ FINANČNÍCH NÁHRAD STÁTNÍM SUBJEKTŮM ZA ÚJMU VZNIKLOU NA POZEMCÍCH VE VLASTNICTVÍ STÁTU

Platná právní úprava přiznává v § 58 zákona č. 114/1992 Sb. možnost uplatnit nárok na náhradu újmy na všech pozemcích se stanoveným omezením z titulu ochrany přírody, pozemky ve vlastnictví státu explicitně nevyjímaje. Od samého počátku účinnosti právní úpravy náhrady újem za omezení zemědělského a lesnického hospodaření však vznikaly v praxi pochybnosti o oprávněnosti uplatňování nároku na náhradu újmy na pozemcích ve vlastnictví státu. Důvodem zpochybňování nároku byla především skutečnost, že na státních pozemcích hospodáří převážně státní podniky, příspěvkové organizace nebo jiné státní subjekty, kterým stát svěřil právo hospodaření se svým majetkem za účelem uspokojování významných společenských potřeb, strategických nebo veřejně prospěšných zájmů. Tedy bylo zpochybňováno, zda mohou „státní“ subjekty požadovat úhradu újmy po státu jakožto svém zakladateli, s tím, že úhrada újmy vyplácená ze státního rozpočtu je příjmem státního subjektu a ve svém důsledku jde tedy pouze o přesun finančních prostředků v rámci státu.

Agentura ochrany přírody a krajiny ČR v několika případech odmítla vyplatit náhradu požadovanou státním podnikem podle § 58 zákona za újmu vzniklou na jím spravovaných pozemcích, a to právě s uplatněním právního názoru, že státní podnik jakožto subjekt hospodářící ve veřejném zájmu s majetkem státu nemůže tento nárok uplatňovat. Ve vyjádření k dovolání podanému Lesy České republiky, s. p. proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. května 2011, č. j. 21 Co 84/2011-64 vyslovila Česká republika – Ministerstvo životního prostředí (jakožto žalovaná) názor, že státní podnik není aktivně legitimován k podání žaloby podle § 58 zákona o ochraně přírody a krajiny ve vztahu k pozemkům, které mu byly pouze svěřeny do hospodaření, neboť by tak uplatňoval proti svému zřizovateli jeho práva vlastníka, což není cílem předmetné právní úpravy a vede pouze k neefektivnímu přesouvání veřejných prostředků mezi

³ Vyhláška č. 432/2005 Sb., kterou se stanoví podmínky a způsob poskytování finanční náhrady za újmu vzniklou omezením zemědělského hospodaření, vzor a náležitosti uplatnění nároku, a vyhláška č. 335/2006 Sb., kterou se stanoví podmínky a způsob poskytování finanční náhrady za újmu vzniklou omezením lesního hospodaření, vzor a náležitosti uplatnění nároku.

zřizovatelem a státním podnikem. Nedostatek aktivní legitimace dále Česká republika jako žalovaná odůvodnila právním postavením státního podniku a účelem, ke kterému byl zřízen, když je státní podnik subjektem, jehož cílem je nepochybně také činnost ve veřejném zájmu. Státní podnik zřízený ve veřejném zájmu nemůže rozumně očekávat, že mu z hospodaření na svěřených lesních pozemcích, na nichž je hospodaření omezeno, bude za každých okolností plynout výnos v obvyklé výši.⁴ Tento soudní spor vyvolaný odmítnutím vyplacení finanční náhrady vyústil v klíčový rozsudek Nejvyššího soudu České republiky č. j. 25 Cdo 3837/2011-121 ze dne 28. srpna 2013, ve kterém Nejvyšší soud ohledně aktivní věcné legitimace státního podniku k uplatnění nároku na náhradu škody vzniklé v souvislosti s výkonem vlastnických práv k lesním pozemkům a porostům vůči státu odkázal na obdobné rozsudky Nejvyššího soudu,⁵ v nichž bylo konstatováno, že státní podnik vykonávající právo hospodaření k lesům (lesnímu národnímu majetku) je aktivně věcně legitimován k uplatnění nároku na náhradu újmy způsobené státem.⁶ Podle názoru Nejvyššího soudu, vysloveném ve výše citovaném rozsudku, je náhrada za omezení vlastnického práva odvozená od tvrzeného ušlého zisku obdobným nárokem, jako je nárok na náhradu škody způsobenou státem. Nejvyšší soud dále v rozsudku uvedl, že přes jistou atypičnost situace, kde se správce státního majetku domáhá náhrady vůči státu, nejde o téhož nositele práv a povinností, neboť stát je sice vlastníkem lesů, avšak jím zřízený státní podnik je odlišným a samostatným subjektem, který podle zákona vystupuje v pozici vlastníka svěřeného státního majetku, a je tedy v rámci této své činnosti oprávněn a zároveň povinen vykonávat práva vlastníka, a to proti kterémukoliv subjektu, tj. i vůči státu.

⁴ Tento právní názor byl obsažen ve vyjádření České republiky k dovolání státního podniku Lesy České republiky proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. 5. 2011, č. j. 21 Co 84/2011-64 a je též shrnut v rozsudku Nejvyššího soudu České republiky č. j. 25 Cdo 3837/2011 ze dne 28. 8. 2013.

⁵ Jde např. o rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 8. 2003, sp. zn. 25 Cdo 325/2002 (publikovaný pod č. 46/2004 Sbírky soudních rozhodnutí) a dále o rozsudek ze dne 29. 7. 2010, sp. zn. 25 Cdo 4/2008 (publikovaný pod C 9011 v Souboru civilních rozhodnutí NS, C. H. Beck).

⁶ Meritem projednávané věci byla vedle otázky aktivní legitimace státního podniku uplatňovat nárok na náhradu újmy především otázka, zda vlastník může požadovat nárok i v případě, kdy se stal vlastníkem v době, kdy omezení z titulu ochrany přírody již existovalo, a tedy o něm tento nový vlastník věděl. Nejvyšší soud v této otázce konstatoval, že jestliže jednou z významných funkcí lesa je těžba dřevní hmoty, může každý vlastník důvodně očekávat zisk z této činnosti; je-li jeho vlastnické právo zákonem omezeno právě v této oblasti, náleží mu odpovídající náhrada bez ohledu na to, že již v době, kdy se vlastníkem stal, tu omezení bylo a on o něm věděl. Podle výkladu výkladové komise ministra životního prostředí (výklad č. 2/2006 publikovaný ve Věstníku MŽP č. 5/2006) totiž nebylo možné vyplácet újmu subjektům, které nabyly pozemky v době, kdy na nich již zákonné omezení existovalo. Až zákonem č. 349/2009 Sb. bylo do § 58 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb. doplněno ustanovení, podle kterého „... *nárok trvá i v případě převodu nebo přechodu vlastnického práva nebo práva nájmu...*“. Na základě této změny zákona byl uvedený výklad zrušen; žádosti o náhradu újmy podané před účinností této změny zákona (tj. před 1. 12. 2009) však nadále nebyly uspokojeny a někteří žadatelé o náhradu újmy se proto obrátili se svými nároky na soud.

POSKYTOVÁNÍ FINANČNÍCH NÁHRAD OSTATNÍM (SOUKROMÝM) SUBJEKTŮM ZA ÚJMU VZNIKLOU NA POZEMCÍCH VE VLASTNICTVÍ STÁTU

Na pozemcích ve vlastnictví státu nehopodaří pouze státní podniky, ale na základě uzavřených nájemních smluv a pachtů i další právnické a fyzické osoby. Tyto osoby uzavřely se státními organizacemi (v praxi nejčastěji s Agenturou ochrany přírody a krajiny ČR) na základě nabídky nájemní smlouvu či pacht, přičemž tyto smlouvy již byly uzavřeny se zohledněním omezení vyplývajících ze zákona č. 114/1992 Sb., tedy nájemcům či pachtýřům byla ve smlouvě poskytnuta sleva z nájmu či pachtovného za omezení z titulu ochrany přírody. Omezení (resp. jejich finanční vyjádření ve formě slevy) jsou stanovena na základě znaleckého posudku nebo poptávkového řízení. Tito nájemci/pachtýři tedy již nárok na náhradu újmy podle § 58 zákona č. 114/1992 Sb. neuplatňují. V praxi nedochází k případům, kdy by stát pozemky, na nichž lze hospodařit pouze s omezeními z důvodu ochrany přírody, nabízel potenciálním zájemcům za obvyklou (tržní) cenu s tím, že tito nájemci/pachtýři by následně mohli požádat o náhradu újmy podle § 58 zákona č. 114/1992 Sb. a vykompenzovali si tak poskytnutou finanční náhradou ztrátu z omezeného hospodaření. Důvodem je logická neochota obou smluvních stran podstupovat zbytečnou administrativní zátěž spojenou se žádostí o vyplacení újmy, když tato může být již zohledněna ve smlouvě.

PŘIPRAVOVANÁ ZMĚNA PRÁVNÍ ÚPRAVY POSKYTOVÁNÍ NÁHRAD ÚJEM ZA ZTÍŽENÉ HOSPODAŘENÍ NA STÁTNÍCH POZEMCÍCH PODLE ZÁKONA O OCHRANĚ PŘÍRODY A KRAJINY

Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky schválila dne 2. prosince 2016 vládní návrh zákona, kterým se do § 58 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb. doplňuje ustanovení, podle kterého nárok na finanční náhradu nevzniká za újmu vzniklou či trvajícím na pozemcích ve vlastnictví státu.⁷ Cílem tohoto návrhu je – i v reakci na výše uvedenou recentní judikaturu – jednoznačně vyloučení možnosti uplatňovat nárok na náhradu újmy vzniklou na státních pozemcích.

Podle důvodové zprávy k uvedenému návrhu zákona je vyplacení náhrad újem státním podnikům za omezení vzniklá na pozemcích ve vlastnictví státu nesystémové a ne-logické. Státní prostředky jsou podle platné právní úpravy vypláceny zejména státním podnikům za újmu vzniklou na státních pozemcích, na kterých přitom stát sám deklaroval zájem na ochraně přírody. Státní prostředky jsou poskytovány subjektům (státním podnikům), jejichž účelem zřízení podle zakládací listiny je též ochrana přírody. Navrženou změnou § 58 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., která vyloučí vyplacení náhrad újem na státních pozemcích, dojde i k odstranění nerovnosti mezi subjekty – žadateli o újmu, kteří hospodaří na své vlastní půdě, a těmi subjekty, kteří užívají státní půdu

⁷ Sněmovní tisk 739, dostupný z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&T=739>.

jim bezplatně svěřenou do užívání. Obdobná právní úprava vylučující uplatnění nároku na náhradu újmy na státních pozemcích byla zvolena například ve slovenském zákoně o ochraně přírody a krajiny.⁸ Právní názor, podle kterého je nelogické, aby stát hradil finanční újmu za omezení vzniklé či trvajících ve veřejném zájmu na svých vlastních pozemcích, je podporován i dalšími autory.⁹

Lze považovat za zcela legitimní zájem státu, aby na pozemcích v jeho vlastnictví, na nichž hospodaří státem k tomu zřízené subjekty, nemohl být uplatňován nárok na náhradu za omezení hospodaření v důsledku státem deklarovaného zájmu na ochraně přírody a krajiny. Pokud by možnost vyplácet náhrady újem na státních pozemcích byla podle současného znění zákona uplatňována beze zbytku, tj. nejen státními podniky (příčemž i těmi je v současné době nárok uplatňován pouze částečně – například Vojenské lesy a statky, s. p. nežádají o náhradu újmy vůbec),¹⁰ mohly by vůči státu tento nárok uplatňovat i další státní organizace, jakými jsou například Agentura ochrany přírody a krajiny ČR a správy národních parků, jakožto příspěvkové organizace zřízené státem. Celková výše finančních náhrad by se v případě reálného uplatnění nároku všemi oprávněnými subjekty pohybovala v řádech miliard Kč. Je zřejmé, že takto konstruovaná právní úprava je zjevně nesprávná, to včetně důsledku, že administrace žádostí o náhradu na pozemcích ve vlastnictví státu neúměrně a zbytečně zatěžuje orgány státní správy i státní podniky žádající o náhradu újmy.¹¹

Právní forma státního podniku nepředstavuje typicky podnikatelskou formu obchodní společnosti. Účelem státního podniku není prioritně maximalizace zisku z podnikání, jako je tomu u obchodních společností, ale státní podnik má především naplňovat účel, ke kterému byl státem zřízen, tedy naplňovat společenské a veřejně prospěšné zájmy; u státního podniku typu Lesy ČR je tímto veřejným zájmem i ochrana lesa jakožto nenahraditelné složky životního prostředí a zajišťování mimoprodukčních (tj. ekologických) funkcí lesa v nejceněnějších typech zvláště chráněných území.¹² Pokud tedy v současné době některé státní podniky o náhradu újmy nežádají, resp. některé žádají pouze o částečnou náhradu újmy, nelze takovou praxi označit za porušování povinností péče řádného hospodáře. Státní podnik nevlastní svůj majetek, ale hospodaří s majetkem státu.

⁸ Viz § 61e odst. 3 písm. a) zákona č. 543/2002 Z. z. o ochraně přírody a krajiny, podle kterého nárok na finanční náhradu nevzniká, jel-li pozemek ve vlastnictví státu, ve správě nebo v užívání správce majetku státu.

⁹ STEJSKAL, V.: *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2016, s. 324.

¹⁰ Jediný subjekt, který každoročně žádá o náhradu újmy na státních pozemcích, je státní podnik Lesy ČR. Za posledních 5 let uplatnil náhradu újmy v průměrné výši 72 500 000 Kč/rok. Plocha pozemků se ztížením hospodaření představuje u LČR, s. p. aktuálně téměř 600 000 ha, tj. 45 % výměry lesů ve správě LČR, s. p. Na uvedené výměře se ztížením hospodaření uplatňuje státní podnik LČR pouze částečnou náhradu újmy podle vyhlášky č. 335/2006 Sb. Kvalifikovaný odhad reálné výše újmy, kterou by mohly požadovat všechny státní organizace na území, ze kterého nárok na náhradu újmy zpravidla plyne, tj. maloplošných zvláště chráněných území (národní přírodní rezervace, národní přírodní památky, přírodní rezervace a přírodní památky) a I. zón velkoplošných zvláště chráněných území (národní parky a chráněné krajinné oblasti), činí cca 350 000 000 Kč ročně. Zdroj: Důvodová zpráva ke sněmovnímu tisku 739, dostupný z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&T=739>.

¹¹ U orgánů pověřených administrací žádostí o újmu (AOPK ČR, správy národních parků) představují tyto náklady cca 3 720 000 Kč ročně, u státních podniků pak cca 992 000 Kč ročně. Zdroj: Důvodová zpráva ke sněmovnímu tisku 739, dostupný z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&T=739>.

¹² V souladu s příslušnými ustanoveními zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů. Viz zejm. § 1, 8 a 36 lesního zákona.

V souladu s příslušnými právními předpisy¹³ musí státní podnik nakládat s veřejnými prostředky nejen hospodárně a efektivně, ale též účelně, tedy v souladu s cíli, pro které byl státem zřízen.

Navrženou změnou vylučující vyplácení náhrad újem na státních pozemcích nebudou nijak dotčena práva dalších právnických a fyzických osob, které hospodaří na státních pozemcích (oproti státním podnikům jde o zcela minoritní skupinu nájemců/pachtýřů). Jak je popsáno výše, je v důsledku právní konstrukce založené v § 58 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb. vznik jejich nároku na náhradu újmy zcela závislý na zájmu vlastníka (zde státu resp. jím zřízených subjektů s právem hospodaření se státním majetkem), který má přednostní právo nárok na úhradu újmy uplatnit. Proto musí být omezení (jejich finanční vyčíslení) obsahem nájemních smluv resp. pachtů formou slevy z nájmu resp. pachtovného. Státní podniky hospodařící na lesních státních pozemcích (Lesy České republiky, s. p., Vojenské lesy a statky ČR, s. p.) lesní pozemky nepronajímají, neboť podle § 5 odst. 1 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), je nájem státního lesa za účelem hospodaření v lese zakázán.

ÚSTAVNÍ KONFORMITA NOVĚ NAVRŽENÉ PRÁVNÍ ÚPRAVY

V průběhu legislativního procesu přípravy návrhu zákona, včetně projednávání návrhu v Legislativní radě vlády, byla navrhovaná změna § 58 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb. konfrontována s ústavním pořádkem České republiky, zejména s ústavní zásadou zakládající rovnost obsahu a ochrany vlastnického práva vyjádřenou v čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Vlastníkem pozemků, jichž se navrhovaná právní úprava dotýká, je Česká republika. Státní podniky jsou státními organizacemi a právnickými osobami, prostřednictvím kterých vykonává stát svá vlastnická práva. Státní podniky provozují svým jménem a na vlastní odpovědnost podnikatelskou činnost za účelem plnění významných strategických, hospodářských, společenských, bezpečnostních nebo dalších zájmů státu. Státní podniky mají právo hospodařit s majetkem státu a nemají vlastní majetek.¹⁴ Navrhovanou právní úpravou, jejímž cílem je vyloučit vznik nároku za újmu vzniklou či trvajícím na pozemcích ve vlastnictví státu, dojde k omezení vlastnického práva státu, nikoliv vlastnického práva jiných subjektů. Státní podniky v souladu se zákonem o státním podniku hospodaří s majetkem státu, samy však žádný majetek vlastnit nemohou. Princip, kdy se navrhuje omezit vlastnické právo se souhlasem vlastníka, byl v průběhu legislativního procesu shledán principem ústavně konformním. Navržená právní úprava představuje legitimní a rozumné omezení vlastnického práva státu, omezení dobrovolné a odůvodněné skutečností, že příjemci újmy za omezení hospodaření na pozemcích ve vlastnictví státu jsou výlučně státní subjekty zřízené státem za účelem zajišťování celospolečenských zájmů. Je zcela proti zájmům státu jako vlastníka, aby jím zřízeným subjektům zároveň vyplácel újmu za omezení,

¹³ Vedle zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku, je to zejména zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, a zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech.

¹⁴ Viz § 2 odst. 1 a 2 zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku.

jež z titulu ochrany přírody sám stanovil, při respektování ústavního limitu výkonu vlastnických práv vyjádřeného v čl. 11 odst. 3 a čl. 35 odst. 3 Listiny základních práv a svobod. Lze konstatovat, že předložený návrh změny § 58 odst. 2 zákona je v souladu s ústavním pořádkem České republiky a jsou jím naplňovány zejm. čl. 11 odst. 1, 3 a 4 a čl. 35 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.

Jak již bylo uvedeno výše, omezením vlastnického práva státu nebude nijak dotčeno vlastnické či jiné majetkové právo jiných právnických a fyzických osob, které hospodaří na státních pozemcích. V důsledku zákonného upřednostnění nároku uplatněného vlastníkem oproti nároku nájemce je omezení hospodaření totiž vždy promítnuto do soukromoprávních smluv a soukromé subjekty o náhradu újmy podle § 58 zákona č. 114/1992 Sb. nežadají.

ZÁVĚR

Platná právní úprava přiznává nárok na finanční náhradu újmy vlastníku zemědělské půdy nebo lesního pozemku nebo rybníka s chovem ryb nebo vodní drůbeže, nebo nájemci, který tyto pozemky oprávněně užívá, za újmu vzniklou nebo trvající v důsledku některých omezení z titulu ochrany přírody a krajiny. Nárok na finanční náhradu náleží vlastníku zemědělské půdy nebo lesního pozemku nebo rybníka s chovem ryb nebo vodní drůbeže nebo nájemci, který tyto pozemky oprávněně užívá, též v případě, že mu vznikne nebo trvá újma v důsledku omezení vyplývajícího z rozhodnutí, závazného stanoviska nebo souhlasu vydaného podle zákona č. 114/1992 Sb. Platná právní úprava dosud výslovně neomezuje možnost uplatňovat nárok na náhradu újmy i na pozemcích ve vlastnictví státu, a to přesto, že tento nárok je uplatňován výlučně státními podniky zřízenými státem za účelem správy státního majetku a naplňování veřejných zájmů, včetně zájmu na ochraně přírody a krajiny. Dochází tak k neúčelnému přesunu finančních prostředků uvnitř státu a ke generování nákladů na vyřizování žádostí státními podniky i správními orgány pověřenými administrací žádostí (Agenturou ochrany přírody a krajiny ČR a správami národních parků).

Návrhem novely zákona č. 114/1992 Sb., který dne 2. prosince 2016 schválila Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR (sněmovní tisk 739, nyní senátní tisk 26¹⁵), se vylučuje vznik nároku na finanční náhradu za újmu vzniklou či trvající na pozemcích ve vlastnictví státu. Zájem státu, aby na pozemcích v jeho vlastnictví nemohl být po něm uplatňován nárok na náhradu za omezení hospodaření v důsledku jím deklarovaného zájmu na ochraně přírody a krajiny, je zájmem zcela legitimním, který nijak nenarušuje ústavní zásadu rovnosti vlastnictví, pokud stát sám své vlastnické právo ze zcela racionálních právních i ekonomických důvodů omezí. Vyloučením možnosti uplatňovat nárok na náhradu újmy na státních pozemcích nedochází k negaci povinností péče řádného hospodáře, neboť cílem státního podniku není výlučně ekonomický zisk, ale (a to především) naplňování veřejných zájmů, v daném případě veřejného zájmu na ochraně ekologicky

¹⁵ Senátní tisk 26, dostupný z: www.senat.cz. Lhůta k projednání návrhu zákona v Senátu končí dnem 19. 1. 2017.

nejhodnotnějších lesů, v nichž je produkční hospodaření omezeno v zájmu ochrany přírody (jde o lesy nacházející se na území národních přírodních rezervací, národních přírodních památek, přírodních rezervací a přírodních památek a dále na území I. zón národních parků a chráněných krajinných oblastí). Navržená novelizace § 58 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, představuje podle mého soudu účelnou změnu právní úpravy, která zajistí racionální hospodaření se státními prostředky, aniž by tím došlo k dotčení práv státu, státních subjektů či dalších fyzických a právnických osob.

DOVĚTEK

Návrh novely zákona č. 114/1992 Sb. (senátní tisk 26) byl dne 19. 1. 2017 Senátem zamítnut. O návrhu zákona vráceného Senátem bylo jednáno na schůzi Poslanecké sněmovny na 55. schůzi, dne 21. 2. 2017. Poslanecká sněmovna návrh novely § 58 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, nepřijala. Nárok na finanční náhradu za újmu vzniklou či trvající na pozemcích ve vlastnictví státu v zákoně dále zůstává.

Mgr. Eva Mazancová
Legislativní odbor Ministerstva životního prostředí ČR
eva.mazancova@mzp.cz

REDAKČNÍ RADA

Předseda: prof. JUDr. Pavel Šturma, DrSc.

Tajemnice: Mgr. Naděžda Svobodová

Členové:

doc. PhDr. JUDr. Ilona Bažantová, CSc.

prof. JUDr. Stanislava Černá, CSc.

doc. JUDr. Jiří Herczeg, Ph.D.

prof. JUDr. Marie Karfíková, CSc.

doc. JUDr. Martin Kopecký, CSc.

doc. JUDr. Jan Kysela, Ph.D.

doc. JUDr. PhDr. Pavel Maršálek, Ph.D.

prof. JUDr. Monika Pauknerová, CSc., DSc.

prof. JUDr. Václav Pavlíček, CSc., dr.h.c.

prof. JUDr. Michal Skřejpek, DrSc.

prof. JUDr. PhDr. Michal Tomášek, DrSc.

prof. JUDr. Petr Tröster, CSc.

prof. JUDr. Alena Winterová, CSc.

Externí členové:

prof. JUDr. Michael Bogdan (Lund)

doc. JUDr. František Cvrček, CSc. (ÚSP, Praha)

prof. Dr.hab. Wladyslaw Czaplinski (Varšava)

doc. JUDr. Jaroslav Drobník, CSc. (Praha)

prof. JUDr. Jaroslav Fenyk, Ph.D., DSc. (Brno)

prof. JUDr. Jan Filip, CSc. (Brno)

prof. Dr. Michael Geistlinger (Salzburg)

prof. JUDr. Pavel Holländer, DrSc. (Bratislava)

Dr. Kaspar Krolop (Berlín)

prof. JUDr. Jan Musil, CSc. (Brno)

prof. JUDr. Jiří Příbáň, DrSc. (Cardiff)

prof. JUDr. Ján Svák, DrSc. (Bratislava)

JUDr. Milada Tomková (Brno)

prof. Dr. Miroslav Vítěz (Subotica)

prof. JUDr. Ladislav Vojáček, CSc. (Brno/Bratislava)

ACTA
UNIVERSITATIS
CAROLINAE

IURIDICA 3/2017

Časopis Acta Universitatis Carolinae Iuridica je evidován v České národní bibliografii (vedena Národní knihovnou ČR), na seznamu recenzovaných vědeckých časopisů RVVI, v Index to Foreign Legal Periodicals (veden American Association of Law Libraries) a je rovněž indexován Central and Eastern European Online Library (www.ceeol.com).

Vědečtí redaktoři:

prof. JUDr. Milan Damohorský, DrSc.

doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

Vydala Univerzita Karlova

Nakladatelství Karolinum, Ovocný trh 560/5, 116 36 Praha 1

www.karolinum.cz

Praha 2017

Sazba DTP Nakladatelství Karolinum

Vytiskla tiskárna Nakladatelství Karolinum

Periodicita: 4x/rok

ISSN 0323-0619 (Print)

ISSN 2336-6478 (Online)

MK ČR E 18585