

Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta

Katedra práva životního prostředí

DOKTORSKÁ DIZERTAČNÍ PRÁCE

**VEŘEJNÝ ZÁJEM  
V PRÁVU ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ**

**PUBLIC INTEREST  
IN ENVIRONMENTAL LAW**

Praha, prosinec 2011

Doktorand: Mgr. Zdeněk Horáček

Školitel: Prof. JUDr. Milan Damohorský, DrSc.

*Prohlašuji, že jsem předkládanou doktorskou dizertační práci vypracoval samostatně za použití zdrojů a literatury v ní uvedených.*

*V Praze dne 1. prosince 2011*

*Zdeněk Horáček*

## **ABSTRAKT/ ABSTRACT**

### **ABSTRAKT V ČESKÉM JAZYCE**

Předmětem doktorské dizertační práce je zkoumání veřejného zájmu v právu životního prostředí. Z důvodu nedostatku odborné literatury k samotnému pojmu veřejný zájem se práce zabývá rovněž jeho základním vymezením a důležitými souvislostmi, vždy však ve vazbě na instituty práva životního prostředí. Jsou analyzovány interpretační a historické aspekty veřejného zájmu a založeny jeho základní definiční znaky, členění a proces formulace veřejného zájmu, včetně nápravy jeho nesprávného provedení. Práce zavádí definici veřejného zájmu na ochraně životního prostředí jako legálně vymezené hodnoty ochrany životního prostředí sdílené celkem. Takový veřejný zájem je prosazován ve všech fázích hodnocení a povolování záměru, který může být škodlivý životnímu prostředí, vždy v rozsahu závislém na konkrétní situaci. Doktorská dizertační práce dochází k závěru, že ochrana životního prostředí je celosvětově sdílenou hodnotou a veřejným zájmem. Nadto je veřejný zájem na ochraně životního prostředí kritériem rozhodování orgánů veřejné moci a výsledný veřejný zájem (přijaté řešení) je závislý na konkrétních podmínkách dané situace.

### **ABSTRACT IN THE ENGLISH LANGUAGE**

The dissertation examines public interest in environmental law. Due to the lack of professional resources dealing with the very concept of public interest, the dissertation offers its basic definition and relevant connections, but always in relation to the institutes of the environmental law. Interpretive and historical aspects of public interest are analyzed and basic definition features, classification and process of the formulation of public interest, including correction of the improper process, are established. The dissertation specifies public interest in environmental

law as a legally defined value of environmental protection shared by whole society. Such a public interest is promoted in all the phases of evaluation and authorization of a project that may be harmful to the environment, in the extent always depending on the specific situation. The dissertation concludes that environmental protection is a worldwide shared value and public interest. In addition, public interest in environmental protection is a criterion for a decision making process carried out by public authorities, and the resulting public interest (adopted solution) depends on the specific circumstances of the situation.

## OBSAH

Abstrakt/ Abstract	str. 3
Obsah	str. 5
Seznam zkratek	str. 8
<b>Úvod</b>	str. 10
<b>Část 1. Charakteristika pojmu veřejný zájem v souvislostech práva životního prostředí</b>	str. 15
1.1 Základní kritéria interpretace veřejného zájmu	str. 23
1.2 Historický vývoj vnímání veřejného zájmu	str. 33
<i>Shrnutí</i>	str. 35
1.3 Definiční znaky veřejného zájmu	str. 36
1.4 Členění veřejného zájmu	str. 43
1.5 Pojmy související s veřejným zájmem	str. 49
1.5.1 Vztah veřejného a obecného zájmu	str. 50
1.5.2. Vzájemné souvislosti a rozdíly mezi veřejným zájmem a soukromým zájmem	str. 53
1.5.3 Vztah veřejného zájmu k oblastem teorie veřejné volby, bezplatné právní pomoci a služeb ve veřejném zájmu	str. 56
<i>Shrnutí</i>	str. 57

1.6	Formulace veřejného zájmu	str. 59
1.6.1	Vymezování veřejných zájmů	str. 62
1.6.2	Nalézání veřejného zájmu	str. 69
	<i>Shrnutí</i>	str. 84
1.7	Důsledky formulace veřejného zájmu	str. 85
1.7.1	Veřejný zájem a vlastnictví	str. 86
1.7.2	Meze vlastnických práv	str. 89
1.7.3	Odnětí a omezení vlastnických práv ve veřejném zájmu	str. 92
1.8	Následná ochrana veřejného zájmu	str. 98
1.8.1	Veřejný ochránce práv a jeho role v ochraně veřejného zájmu	str. 102
1.8.2	Nejvyšší státní zástupce a jeho role v ochraně veřejného zájmu	str. 104
1.8.3	Další žalobci ve veřejném zájmu a jejich role v ochraně veřejného zájmu	str. 107
1.8.4	Vyšetřovací komise Poslanecké sněmovny a její role v ochraně veřejného zájmu	str. 109
	<i>Shrnutí</i>	str. 110
	<b>Část 2. Prosazování veřejných zájmů chráněných právním životního prostředí</b>	str. 111
2.1	Ústavní základy veřejného zájmu na ochraně životního prostředí	str. 115

2.1.1 Šetrné využívání přírodních zdrojů a ochrana přírodního bohatství	str. 118
2.1.2 Výkon práv v souladu s požadavky na ochranu životního prostředí	str. 123
2.1.3 Příznivé životní prostředí a informace o jeho stavu	str. 125
<i>Shrnutí</i>	str. 128
2.2 Právní rámec prosazování veřejného zájmu na ochraně životního prostředí	str. 129
2.2.1 Prosazování veřejného zájmu na ochraně životního prostředí v koncepcích	str. 140
2.2.2 Koordinace zájmů v územně plánovacích dokumentacích	str. 142
2.2.3 Řešení střetů zájmů v územním řízení	str. 149
2.2.4 Řešení střetů zájmů při povolování staveb a činností	str. 153
<i>Shrnutí</i>	str. 156
2.3 Problémy prosazování veřejného zájmu na ochraně životního prostředí a jejich řešení – pohled <i>de lege ferenda</i>	str. 157
<b>Závěr</b>	str. 162
Summary	str. 166
Seznam použité literatury a dalších pramenů	str. 169

## SEZNAM ZKRATEK

ESD	Soudní dvůr Evropské unie
ESLP	Evropský soud pro lidská práva
EU	Evropská unie
ES	Evropské společenství
Listina	usnesení č. 2/1993 Sb., předsednictva České národní rady o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky
MPO	Ministerstvo průmyslu a obchodu
MZe	Ministerstvo zemědělství
MŽP	Ministerstvo životního prostředí
NS	Nejvyšší soud České republiky
NSS	Nejvyšší správní soud České republiky
NSS ČSR	Nejvyšší správní soud Československé republiky
OZ	zákon č. 40/1964 Sb., Občanský zákoník
Parlament	Parlament České republiky
SŘ	zákon č. 400/2004 Sb., správní řád
SŘS	zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
SZ	zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)
Ústava	ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
ÚS	Ústavní soud České republiky



vláda	Vláda České republiky
VZ	zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon)
ZOPK	zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny
ZPVŽP	zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí)

## ÚVOD

Lehkost a nadšení, se kterými jsem si vybral téma pro svou doktorskou dizertační práci, „Veřejný zájem v právu životního prostředí“, mě v průběhu jejího zpracovávání postupně opouštěly. Nikoliv však proto, že by toto téma nebylo zajímavé, nýbrž z toho důvodu, že čím více jsem se dostával do jeho hloubky, tím méně jsem problematice rozuměl, nebo jsem alespoň nabýval takového pocitu. Veřejnému zájmu jako právnímu pojmu totiž chybí jeho základní právní vymezení, definici v právním řádu nenajdeme. Až posléze jsem zjistil, že ani právní vymezení ani definice veřejného zájmu nejsou možné, protože by bránily jeho všeobecné aplikaci jako nezbytného prvku fungování moderní demokracie.

Souvislosti veřejného zájmu a ochrany životního prostředí jsou vnímány společností stále intenzivněji. Jedním ze základních aspektů života soudobé společnosti je ohled na budoucí generace obsažený v politice udržitelného rozvoje. Velmi výstižný je v tomto směru citát, kterým významný německý environmentální právník M. Kloepfer uvádí předmluvu k prvnímu vydání učebnice práva životního prostředí Právnické fakulty Univerzity Karlovy: „*Ochrana životního prostředí má budoucnost, protože bez ochrany životního prostředí žádná budoucnost není*“.<sup>1</sup> Vyjadřuje tím mnohé o jednom z předních veřejných zájmů moderní doby, veřejném zájmu na ochraně životního prostředí, prozatím uplatňovaném alespoň ve vyspělejší části světa. Posun ve vnímání ochrany životního prostředí je však zřetelný i v rozvíjejících se zemích. Prozatím však nikoliv dostatečně a tyto země se budou, po dosažení určitého stupně hospodářské vyspělosti spojeného s částečnou devastací životního prostředí, nákladně snažit vracet zpět to, čemu mohly předejít. Z příkladu dvou nových hospodářských velmocí poslední doby Číny a Indie je však zřejmé, že takovému vývoji lze jen těžko zabránit.

---

<sup>1</sup> Kloepfer, M. Předmluva. In Damohorský, M. a kolektiv. *Právo životního prostředí*. Praha: C.H.Beck, 2003.

Lze konstatovat, že samotná ochrana životního prostředí je moderní společností vnímána jako veřejný zájem a český právní řád, stejně jako celá EU, není v tomto směru výjimkou. Spíše však než samotné vymezení jednotlivých veřejných zájmů ochrany životního prostředí v příslušných právních předpisech je důležité jejich nalézání v konkrétních situacích, tedy jejich aplikace. Ochrana životního prostředí působí sice jako významná ústavní limita volného výkonu práv, nikoliv však jako limita absolutní a právě převaha jiného veřejného zájmu bývá často ospravedlněním pro udělení výjimky z podmínek ochrany životního prostředí.

Stejně jako je veřejným zájmem vnímána ochrana životního prostředí, existují ve společnosti i jiné sdílené hodnoty, které lze označit za veřejné zájmy a které mohou být k ochraně životního prostředí i protichůdné; typicky půjde o hospodářské zájmy. Veřejné zájmy se často dostávají do střetů nejen mezi sebou, ale i se zájmy soukromými. Řešit střety mezi dotčenými zájmy, harmonizovat je a najít řešení, které bude nejlépe kompromisem mezi nimi, je úkolem veřejné moci. Lze jen souhlasit s M. Damohorským, podle kterého *„hospodářství, společnost a příroda jsou jen tři strany jednoho trojúhelníku, který musíme nutně udržovat a balancovat v dynamické a rozumné rovnováze“*.<sup>2</sup>

Ochrana životního prostředí má při prosazování před jinými zájmy jednu zcela zásadní nevýhodu, a tou jsou její často nemalé finanční nároky nebo nižší zisk z dotčené činnosti. Realizace záměru příznivého životního prostředí je totiž většinou dražší variantou řešení, a proto nezřídka převažují nad zcela evidentními zájmy veřejnými soukromé zájmy. I z tohoto důvodu musí být ochrana životního prostředí vymezena jako veřejný zájem, protože pouhá tržní regulace by byla pro její naplnění neudržitelná. Prosazování ochrany životního prostředí může mít pozitivní efekt i na prosazování a posilování jiných zájmů, významný je např. přínos ochrany zvláště chráněných území pro turistiku.

Způsoby obcházení požadavků práva životního prostředí, a tedy i veřejných zájmů jím chráněných, jsou různé. Běžným postupem

---

<sup>2</sup> Damohorský M. Rodina a životní prostředí. In Dvořák, J. (ed.). *Pocita Sentě Radvanové k 80. narozeninám*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, str. 123.

investorů, kteří si s ochranou životního prostředí a právními předpisy obecně příliš „hlavu nelámou“, je potom poukazování na ekonomickou nevýhodnost nápravy, tedy hrozba nákladného odstraňování stavby nebo důsledků jiné činnosti započatých bez příslušných povolení nebo dokonce v rozporu s nimi. Ekonomické aspekty potom bývají i důvodem jejich dodatečné legalizace a tedy mnohdy i upřednostnění soukromého zájmu na úkor veřejného, ač by to v řádném procesu nebylo vždy možné.

O míře korupce, tedy sledování vlastních (soukromých) zájmů na úkor těch veřejných odpovědnými představiteli veřejné moci, ani netřeba mluvit. V oblasti výkonu české státní správy stále citelněji totiž chybí účinnost služebního zákona a s ním i přesná pravidla obsazování úřadů a pracovních postupů. Samostatným tématem by mohla být míra lobbingu při přijímání nové legislativy s dopadem na ochranu životního prostředí. Můžeme jen očekávat její negativní vývoj obdobný systému zejména Spojených států amerických, kde podobu důležitých právních předpisů určují silné zájmové skupiny. To je ale zřejmě problémem řady dalších vyspělých zemí se silnými hospodářskými elitami.

Podrobnější práce, která by se věnovala tématu veřejného zájmu, v odborné literatuře dosud chybí. Tím spíše potom chybí pohled na veřejný zájem z hlediska ochrany životního prostředí.<sup>3</sup> Jestliže je totiž veřejnému zájmu věnována nějaká pozornost, činí se tak (téměř výlučně) ve vztahu k vyvlastnění. Důvodem pro můj výběr byla, mimo nesporné přitažlivosti a společenského významu tématu, tedy i exkluzivita předmětu zkoumání nejen v prostředí české právní vědy, ale i v celosvětovém měřítku. Od toho se však zároveň odvíjí i relativně obtížnější dostupnost pramenů k tématu.

Právě nedostatek odborné literatury a tedy i nutnost pochopení všech základních souvislostí mě vedly ke komplexnějšímu pojetí práce. Vychází z obecnějšího popsání samotného institutu veřejného zájmu až k jeho postupné konkretizaci v právu životního prostředí. Nevýhodou tohoto přístupu, který snad nebude brán jako nedostatek předkládané

---

<sup>3</sup> Za popis problematiky veřejného zájmu v právu životního prostředí nelze považovat literaturu věnující se bezplatné právní pomoci, tzv. „Public Interest Law“, které je, zejména v angloamerických zemích, věnována velká pozornost.

práce, ale její klad, je výrazně menší prostor pro rozbor veřejného zájmu (veřejných zájmů) v každé jednotlivé složce životního prostředí. Jde však o nevýhodu zdánlivou, protože nemůže být účelem takové práce pouhý popis všech jednotlivých veřejných zájmů v právu životního prostředí, což by bylo nutně výsledkem povšechného přístupu. Celkově obecnější pojetí se proto pro účely poznání veřejného zájmu v právu životního prostředí jevílo jako vhodnější. Dále je třeba uvést, že není možno se podrobněji zabývat obecně známými souvislostmi práva životního prostředí, a to z toho důvodu, aby se práce spíše než vymezenému tématu nevěnovala samotnému právu životního prostředí.

Samotná práce je tedy rozdělena na dvě, vzájemně provázané části, přičemž každá z nich obsahuje několik shrnutí. Shrnutí jsou umístěna vždy podle potřeby za více souvisejícími kapitolami. První část, která je obecnějšího charakteru, nazvaná „Charakteristika pojmu veřejný zájem v souvislostech práva životního prostředí“, se zabývá teoretickými a obecnými východisky veřejného zájmu, jeho společenskými aspekty a interpretací. Všechny zkoumané jevy jsou co možná nejčastěji popisovány v souvislostech práva životního prostředí. Ačkoliv je bezesporu veřejný zájem přezkoumáván a rovněž nalézán soudní mocí, ochrany životního prostředí se primárně dotýká jeho nalézání orgány veřejné správy, a proto se tato práce věnuje nalézání veřejného zájmu soudní mocí pouze okrajově. Některé poznatky, jak je ostatně i smyslem doktorské dizertační práce, jsou autorovými původními myšlenkami a mohou být ze strany odborné veřejnosti předmětem diskuze.

Ve druhé části, kterou lze označit jako část zvláštní, nazvané „Prosazování veřejných zájmů chráněných právem životního prostředí“, se práce věnuje prosazování základního veřejného zájmu chráněného právem životního prostředí, a to ochranou životního prostředí. Široký prostor je vyhrazen koordinaci zájmů v územním plánování, které jsou z pohledu prosazování zájmů na ochraně životního prostředí stěžejní. Stranou zkoumání však nezůstávají ani případné střety a harmonizace zájmů v povolovacích procesech. Prosazování veřejného zájmů na ochraně životního prostředí může zdánlivě komplikovat fakt, že nebývá, s výjimkou některých koordinovaných postupů, v plné své šíři často aplikován

a namísto něj bývají uplatňovány užší veřejné zájmy, které jsou obsaženy v jednotlivých složkových zákonech práva životního prostředí. Tyto užší veřejné zájmy v konečném důsledku reprezentují veřejný zájem na ochraně životního prostředí a díky nim jej lze vlastně obecněji popsat a najít jeho základní nástroje prosazování. Nadto, jak již bylo uvedeno, pro omezený rozsah této práce se ani nelze podrobněji věnovat všem veřejným zájmům chráněným právem životního prostředí a jednotlivým nástrojům jejich prosazování, a i proto bylo nutné provést určitý výběr. Poslední kapitola druhé části se zabývá překážkami při prosazování veřejného zájmu na ochraně životního prostředí a návrhy k případnému zlepšení situace.

V závěru jsou potom ve třech základních tezích shrnuty poznatky.

Práce vychází ze stavu právního řádu platného a účinného ke dni 30. listopadu 2011.

Poznatky byly při jejich zpracovávání podrobeny hodnocení logickými metodami vědecké práce, zejména potom analýzou a indukcí, které jsou uplatněny v části první. Část druhá je ve znamení deskriptivního přístupu k tématu a převažují zde metody konkretizace a dedukce a v menší míře i komparativní metoda, nejčastěji srovnání s německou právní úpravou, v menší míře potom s úpravami americkou, nizozemskou a rakouskou, okrajově i s jinými úpravami.

Za pomoc při zpracovávání své doktorské dizertační práce bych chtěl upřímně poděkovat svému školiteli, prof. JUDr. M. Damohorskému, DrSc., vedoucímu Katedry práva životního prostředí Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, za jeho vedení a cenné připomínky, dále Ing. M. Královi, CSc., řediteli Odboru vodohospodářské politiky a protipovodňových opatření Ministerstva zemědělství, za vytvoření příznivých pracovních podmínek, rodičům za důvěru a v neposlední řadě své přítelkyni Martině za veškerou její podporu a pochopení. Všem potom za úžasnou trpělivost se mnou.

## ČÁST 1. CHARAKTERISTIKA POJMU VEŘEJNÝ ZÁJEM V SOUVISLOSTECH PRÁVA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

Téma ochrany životního prostředí je stále poměrně nové a teprve v posledních desetiletích se intenzivněji dostává do popředí zájmu společnosti, tedy na místo, které si svým významem zcela jistě zaslouží. Stejně dynamicky se rozvíjí i právo životního prostředí. Jeho předmětem je zajišťování ochrany životního prostředí, tedy všeho, co vytváří přirozené podmínky existence organismů včetně člověka a je předpokladem jejich dalšího vývoje.<sup>4</sup> M. Damohorský neformálně, zato ale velmi srozumitelně, definuje životní prostředí jako „*hmotný vnější svět, který nás obklopuje a vytváří biologické předpoklady pro existenci nejen nás lidí, ale hlavně mnoha miliónů jiných živočišných a rostlinných organismů*“.<sup>5</sup> Stěžejním jeho nástrojem je samozřejmě nikoliv regulace životního prostředí (to ani z logiky věci nelze), ale regulace chování dotčených subjektů vůči životnímu prostředí. Podle J. Drobníka proto právo životního prostředí „*neupravuje životní prostředí, ale chování lidí k němu, a proto je třeba rozlišovat mezi tím, co tvoří životní prostředí a co představuje jeho ochranu*“.<sup>6</sup> Na to ostatně poukazuje i L. Krämer, totiž že „*životní prostředí se na rozdíl od většiny ostatních společenských hodnot nemůže bránit samo, ani pověřit zájmové skupiny, aby lobovaly nové zákony,*

---

<sup>4</sup> Takto definuje životní prostředí zákon č. 17/1992, o životním prostředí, v první větě ustanovení § 2. Druhá věta potom doplňuje definici ve smyslu, že složkami životního prostředí jsou zejména ovzduší, voda, horniny, půda, organismy, ekosystémy a energie. Zákon o životním prostředí obsahuje v ustanovení § 9 i definici ochrany životního prostředí: Ochrana životního prostředí zahrnuje činnosti, jimiž se předchází znečišťování nebo poškozování životního prostředí, nebo se toto znečišťování nebo poškozování omezuje a odstraňuje. Zahrnuje ochranu jeho jednotlivých složek, druhů organismů nebo konkrétních ekosystémů a jejich vzájemných vazeb, ale i ochranu životního prostředí jako celku.

<sup>5</sup> Damohorský M. Rodina a životní prostředí. In Dvořák, J. (ed.). *Pocita Sentě Radvanové k 80. narozeninám*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, str. 120.

<sup>6</sup> Damohorský, M. a kolektiv. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C.H.Beck, 2010, str. 28.

*nebo se u soudů domáhaly dodržování zákonů existujících“.*<sup>7</sup> Za životní prostředí je pro účely této práce považováno přírodní prostředí, nikoliv prostředí umělé.<sup>8</sup>

Právo životního prostředí se začalo formovat v sedmdesátých letech minulého století v souvislosti se stále více se zhoršujícím stavem životního prostředí a na to reagujícími prvními mezinárodními konferencemi a úmluvami věnujícími se jeho ochraně. V návaznosti na konferenci Organizace spojených národů o životním prostředí ve Stockholmu v roce 1972 se začalo rozvíjet i v rámci Evropy v tehdejších ES a v roce 1973 byl přijat První akční program ochrany životního prostředí a první směrnice zabývající se ochranou životního prostředí, konkrétně z oblasti odpadů a ochrany vod.<sup>9</sup> Americká legislativa zase silně reagovala na Bhópálskou katastrofu v roce 1984 zpřísněním environmentální regulace.<sup>10</sup> Rovněž se již na konci osmdesátých let začaly zájmy ochrany životního prostředí jako veřejného zájmu objevovat v judikatuře ESD.<sup>11</sup> Ve střední a východní Evropě byl celý rozvoj ochrany životního prostředí důsledkem totalitních režimů zde vládnoucích opožděn.

Tím, že se společnost začala o oblast životního prostředí zajímat a chránit je a regulovat chování lidí ve vztahu k životnímu prostředí, začala vymezovat první veřejné zájmy v této oblasti. Tyto zájmy začaly utvářet veřejný zájem na ochraně životního prostředí. Do té doby lze s trochou nadsázky hovořit spíše o prosazování zájmů soukromých, které však sledovaly stejné cíle, které jsou dnes běžně vnímány jako veřejné zájmy.

---

<sup>7</sup> Krämer, 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, str. 65.

<sup>8</sup> Srov. Drobník, J. In Damohorský, M. a kolektiv. *Právo životního prostředí. 3. vydání*. Praha: C.H.Beck, 2010, str. 29.

<sup>9</sup> Konkrétně se jednalo o směrnici 75/439/EHS o nakládání s odpadními oleji a směrnici 75/440/EHS o požadované jakosti povrchových vod určených v členských státech k odběru pitné vody.

<sup>10</sup> Viz Ramkumar, V. Petkova, E. Transparency and Environmental Governance. In Florini, A. (ed.) *The Right to Know: Transparency for an Open World*. New York: Columbia University Press, 2007, str. 280.

<sup>11</sup> Srov. odst. 17 rozsudku ESD ze dne 23.2.1988, ve věci Spojeného království Velké Británie a Severního Irska v. Rada Evropských společenství, C-131/86.



Ochrana životního prostředí tedy postupně nabývala a dále nabývá významu, a to jak v mezinárodních souvislostech, tak i ve vnitrostátním pojetí. Je dnes celosvětově neopominutelnou hodnotou, která si nachází své pevné místo v ústavách jednotlivých států. V nadstátních podmínkách zase hovoří o významu ochrany životního prostředí podíl environmentální problematiky v mezinárodním i unijním právu. Jak uvádí P. Šturma, „*preamble některých moderních mezinárodních environmentálních úmluv výslovně označují ochranu životního prostředí za společný zájem („common interest“) mezinárodního společenství, který je nadřazený partikulárním zájmům jednotlivých států*“.<sup>12</sup> Pozitivně se vůči životnímu prostředí vymezuje i EU v preambuli ke Smlouvě o Evropské unii. ESD došel k závěru, že ochrana životního prostředí je jedním z cílů společenství,<sup>13</sup> podle L. Krämera je dokonce ochrana životního prostředí „*podle legislativy Evropského společenství v obecném zájmu Evropské unie*“.<sup>14</sup> Začíná se rovněž formulovat (i když spíše jako *leges ferenda*) mezinárodně právní zásada ochrany životního prostředí jako společného zájmu lidstva.<sup>15</sup>

Vzhledem k vymezení ochrany životního prostředí v ústavních předpisech ji lze dokonce charakterizovat jako výslovně deklarovanou

---

<sup>12</sup> Viz Šturma, P. In Šturma, P. Damohorský, M. Ondřej, J. Smolek, M. Zástěrová, J. Mezinárodní právo životního prostředí, 1. část (obecná), Praha: Eva Rozkotová – IFEC, 2004, str. 11. Současně však P. Šturma upozorňuje na problematickou formulaci veřejného zájmu v mezinárodněprávních podmínkách, totiž že „*i v těchto úmluvách je nadále patrné určité napětí mezi takto vyjádřeným společným zájmem a snahou o co nejširší zachování státní suverenity*“. Jako příklad potom P. Šturma uvádí Úmluvu o biologické rozmanitosti (Rio de Janeiro, 1992), kde si státy, ač v preambuli prohlašují, že zachování biologické rozmanitosti je společnou starostí lidstva, zdůrazňují své suverénní právo rozhodovat o svých genetických zdrojích. Ostatně lze jen opět souhlasit se P. Šturmou, že „*veškerá smluvněprávní normativita ochrany životního prostředí jen zakládá spolupráci účastnických států v této oblasti společného ekologického zájmu. Sleduje spíše programové cíle a tím je vlastně zaměřena na předcházení či snižování environmentálních škod (fact-finding and compliance mechanism)*.“ (Ibid, str. 322).

<sup>13</sup> Viz odst. 13 rozsudku ESD ze dne 7.2.1985, ve věci Procureur de la République v. ADBHU, C-240/83.

<sup>14</sup> Krämer, 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, str. 65.

<sup>15</sup> Srov. Šturma, P. In Čepelka, Č. Šturma, P. *Mezinárodní právo veřejné. 2. vydání*. Praha: C.H.Beck, 2008, str. 314-315.

ústavní hodnotu a veřejný zájem.<sup>16</sup> Stejně tak je ústavně deklarováno právo jednotlivce na příznivé životní prostředí a právo se jej v zákonem stanoveném rozsahu domáhat, a nebrání tomu ani skutečnost, že životní prostředí je veřejným statkem.<sup>17</sup> Že je životní prostředí jednou z nejvyšších hodnot, kterou je třeba účinně chránit nejen v zájmu jednotlivců, ale i v zájmu celého lidstva, opakovaně deklarovaly ve své judikatuře nejvyšší české soudní instance.<sup>18</sup> S. Mayson dokonce jako jeden z nutných aspektů (obecného) veřejného zájmu obecně vidí ohled na zájmy budoucích generací,<sup>19</sup> tedy jinými slovy trvale udržitelný rozvoj.

Ochrana životního prostředí je proto vnímána jako nezpochybnitelná, ústavně chráněná hodnota a veřejný zájem; jako veřejný zájem je ostatně vnímána celosvětově.<sup>20</sup> Pro správné pochopení všech souvislostí ochrany životního prostředí jako veřejného zájmu je zásadní i samotné vymezení pojmu veřejný zájem. Tedy neurčitého právního pojmu, který není právním řádem nijak definován a jeho význam je mnohdy překrucován a znásilňován tak, aby vyhověl předem danému zadání. Ani samotná společnost, která je legitimním nositelem veřejného zájmu, mnohdy neví, co je v konkrétním případě jeho pravým obsahem. V pohledu NSS *„jde o pojem, který se svou povahou vymyká možnosti jakéhokoli zevšeobecnění, které by postihlo všechny myslitelné případy. Tento*

---

<sup>16</sup> ÚS vychází z tohoto předpokladu ve svém nálezu ze dne 8.7.2010, sp.zn. Pl. ÚS 8/08 a „ochranu životního prostředí považuje za legitimní, ústavně konformní cíl (veřejný zájem)“. Ochranu životního prostředí výslovně považuje za veřejný zájem např. i J. Drobník. Viz Damohorský, M. a kolektiv. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C.H.Beck, 2010, str. 57.

<sup>17</sup> Viz náleží Ústavního soudu ze dne 10.7.1997, sp. zn. III. ÚS 70/97. Je nutno dodat, že subjektem práva na příznivé životní prostředí (a stejně tak práva na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů) ve smyslu čl. 35 Listiny nejsou právnické osoby, pro podrobnosti viz náleží ÚS ze dne 6.1.1998, sp.zn. I.ÚS 282/97.

<sup>18</sup> Viz např. již zmiňovaný náleží ÚS ze dne 8.7.2010, sp.zn. Pl. ÚS 8/08 nebo rozsudek NSS ze dne 29. 10. 2008, čj. 9 As 8/2008-80.

<sup>19</sup> Viz Mayson, S. Legal Services Regulation and „The Public Interest“. *LSI Papers, July 2011*, [online, cit. 2011-11-30], dostupný z [http://www.legalservicesinstitute.org.uk/LSI/Legal\\_Services\\_Regulation\\_and\\_the\\_Public\\_Interest/](http://www.legalservicesinstitute.org.uk/LSI/Legal_Services_Regulation_and_the_Public_Interest/), str. 7.

<sup>20</sup> Bonine uvádí ochranu životního prostředí jako příklad veřejného zájmu v Latinské Americe, resp. veřejný zájem jako základní právo ve spojení s právem zachováním životního prostředí v Nepálu. Viz Bonine, J.E. Standing to Sue: The First Step in Access to Justice. December 2007 update. Lecture originally delivered via Internet to students at Mercer University Law School, January 1999, [online, cit. 2011-11-30], dostupný z <http://www.law.uoregon.edu/faculty/jebonine/docs/boninelecture.pdf>, str. 5 a 7.

*neurčitý právní pojem je proto vždy nutno vykládat v kontextu konkrétní projednávané věci“.*<sup>21</sup>

Výklad pojmu a i jeho pochopení poněkud komplikuje skutečnost, že není vymezen pouze jeden, univerzální veřejný zájem, ačkoliv by se to mohlo zdát, protože se o veřejném zájmu mluví téměř výlučně v jednotném čísle. Vymezených veřejných zájmů je více a v zásadě každý reprezentuje určitou sdílenou hodnotu a sledovanou prioritu a lze tedy hovořit o pluralitě veřejných zájmů. Na to poukazoval už F. Weyr, podle něhož *„jakýsi univerzální, obecně platný a všem ostatním (dílčím) zájmům nadřazený veřejný zájem ostatně ani neexistuje“.*<sup>22</sup> Při jejich střetu v konkrétní věci však nelze logicky plně uspokojit všechny vymezené zájmy a nalezen jako převažující může být pouze jeden. Proces takového vývoje lze nazývat formulací veřejného zájmu a její dvě fáze vymezováním veřejných zájmů (abstraktní fáze) a nalézáním veřejného zájmu (konkrétní fáze).<sup>23</sup> Zjednodušeně lze formulaci veřejného zájmu definovat vymezením sdílených hodnot jako veřejných zájmů v legislativě a následným vybráním (nalezením) vyhovujícího veřejného zájmu pro konkrétní situaci veřejnou správou.

Vnímáme-li ochranu životního prostředí jako veřejný zájem, vyjadřujeme tím mimo jiné její prioritu. Na druhou stranu je třeba si uvědomit, že stejně tak i jiná sdílená hodnota může být veřejným zájmem, jestliže splní náležitosti pro to, aby na ní mohlo být jako na veřejný zájem nahlíženo, a tyto zájmy nemusí být mezi sebou v souladu. Ostatně již J. Hoetzel zdůrazňoval, že *„někdy k určitému objektu (činnosti) se vížou veřejné zájmy, jejichž ochrana je dána do rukou různých úřadů, po př. s hlediska různých zákonů – stavba, která je zároveň živnostenskou provoznou“.*<sup>24</sup> Pokud sdílená hodnota náležitosti

---

<sup>21</sup> Rozsudek NSS ze dne 8.2.2011, čj. 1 Ao 7/2010-92. K tomu rovněž srov. nález ÚS ze dne 25.1.2005, sp. zn. III. ÚS 455/03.

<sup>22</sup> F. Weyr toto své tvrzení zdůvodňoval poněkud sporně, a to tím *„že už jen proto, že každý veřejný zájem je jen větším či menším souhrnem zájmů soukromých“.* Viz Weyr, F. *Teorie práva*. Brno, Praha: Orbis, 1936, str. 310. Srov. rovněž Vedral, J. *K odvolacímu řízení – vybrané otázky. ASPI – Původní nebo upravené texty pro ASPI*. 2009, str. 2.

<sup>23</sup> Srov. Horáček, Z. *Vymezení pojmu veřejný zájem. Vodní hospodářství*, 2010, roč. LX, č. 11, str. 310.

<sup>24</sup> Hoetzel, J. *Zájmy veřejné*. In Hoetzel, J., Weyr, F. et al. *Slovník veřejného práva československého*, Brno: Nakladatelství Rovnost, 1948, str. 578.

veřejného zájmu nesplní, bude se jednat o soukromý zájem, který ale nemusí být s veřejným zájmem v rozporu. Sdílená hodnota pouze postrádá některý ze znaků, aby mohla být za veřejný zájem označena.

Zájmy ochrany životního prostředí se střetávají s různými zájmy, nejčastěji hospodářskými a s nimi úzce souvisejícím managementem přírodních zdrojů. Z důvodu často složitých a náročných řízení i finančních dopadů souvisejících s environmentálními požadavky se lze často setkat s takovými návrhy řešení utvrzujícími, že na určité činnosti je veřejný zájem a ochrana životního prostředí by měla jít tentokráte stranou a „neškodit bohu libějším záměrům“, zejména tedy hospodářskému rozvoji. Právě z těchto důvodů je však „kuratela veřejného zájmu nad ochranou životního prostředí“ nutná. Lze si totiž jen těžko představit situaci, kdy by bylo vše ponecháno pouze volnému trhu, tedy že by např. ochránci přírody vykoupili les, který skýtá vzácné přírodní exempláře, a ochránili jej tak před těžbou. Jak ostatně konstatoval i L. Krämer, *„fauna a flóra, přírodní stanoviště, krajiny a biodiverzita, klima a ozónová vrstva, voda a vzduch, půda a klid jsou hodnotami obecného zájmu, za kterými nestojí žádné významné skupiny“*.<sup>25</sup>

Regulace zásahů do životního prostředí umožňuje, sice na úkor tržních mechanismů, řešení střetu jednotlivých zájmů, včetně ekonomických, a jejich případnou harmonizaci. Kdyby byla finanční stránka věci jediným aspektem v rozhodování, silné průmyslové skupiny by „investovaly“ množství finančních prostředků, aby zabránily rozvoji pro ně omezujících požadavků práva životního prostředí.<sup>26</sup> Již prvorepublikový NSS ČSR ale prohlásil za neudržitelnou *„konstrukci veřejného zájmu v tom smyslu, že ve veřejném zájmu je to, co je nejúčelnějším a nejhospodárnějším řešením a při čemž s minimálními náklady lze docílit maximálního efektu“*.<sup>27</sup>

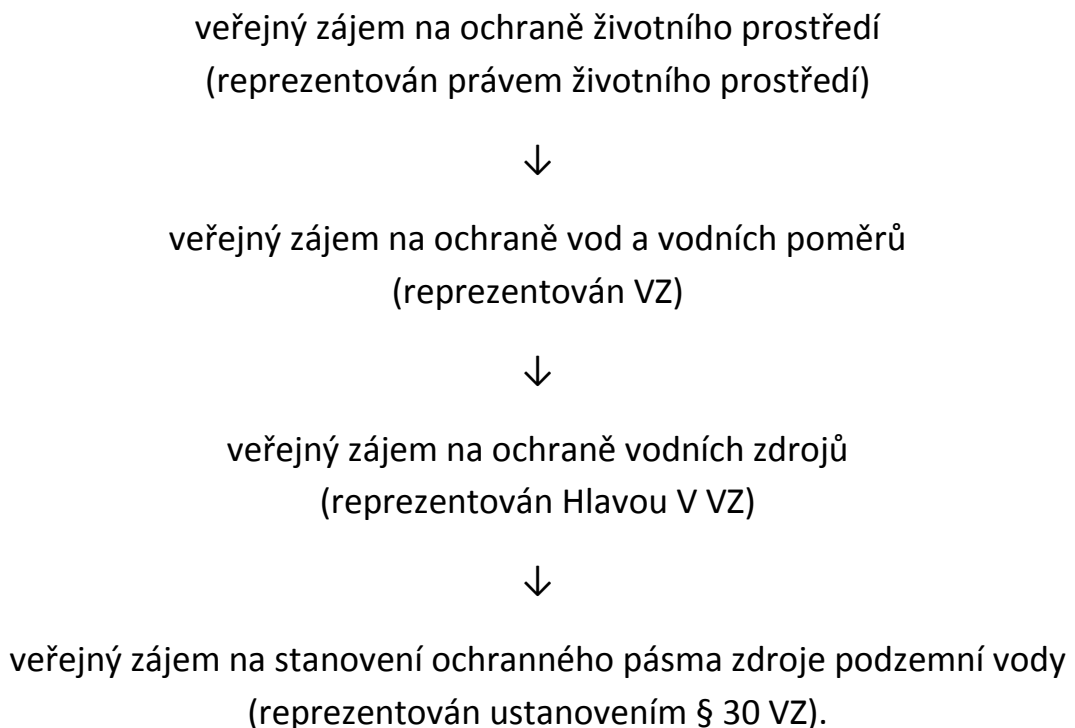
---

<sup>25</sup> Krämer, 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, str. 65.

<sup>26</sup> Viz Wilson, W. *Making Environmental Laws Work*. Oxford: Hart Publishing, 1998, str. 28.

<sup>27</sup> Viz nálezy NSS ČSR Boh. adm. 14224.

Je zjevné, že při řešení konkrétních životních situací je široce vymezený veřejný zájem v podobě ochrany životního prostředí takřka nepoužitelný a je nutné vždy jeho upřesnění. Lze potom sledovat, jak se původně rozsáhlý veřejný zájem rozpadá na užší veřejné zájmy,<sup>28</sup> které vyjadřují stupeň detailu skutečnosti, ve které je veřejný zájem aplikován. Pro příklad lze uvést veřejný zájem na stanovení ochranného pásma zdroje podzemní vody. Osa konkretizace veřejného zájmu potom může vypadat následovně:



Počet úrovní konkretizace veřejného zájmu je samozřejmě závislý na jeho povaze a podrobnosti situace, v níž má být aplikován, a v každé úrovni se vybraný veřejný zájem střetává s jinými zájmy.

Přesto, že je samotná ochrana životního prostředí obecně vnímána jako veřejný zájem, pracuje právo životního prostředí v hypotézách a dispozicích jednotlivých právních norem i s přímými odkazy na pojem veřejný zájem. Důvodem pro jeho použití (stejně jako každého jiného neurčitého právního pojmu) je nutnost reagovat na přírodní procesy, které nelze dopředu zcela přesně právně definovat a jejichž obsah a rozsah

---

<sup>28</sup> Srov. ustanovení § 9 věty druhé zákona o životním prostředí.

se mění a je podmíněn časem a místem aplikace normy.<sup>29</sup> Nelze totiž do zákona zformulovat podobu všech myslitelných opatření za účelem ochrany životního prostředí, které praktický život přináší.<sup>30</sup> Právo životního prostředí zpravidla nevymezuje jednotlivé předměty ochrany výslovně jako veřejné zájmy, ač by se to mohlo, vzhledem k jeho povaze, zdát logické. Naopak, pojem veřejný zájem používá v případě výjimek z podmínek ochrany, tedy pro vyjádření převahy jiného veřejného zájmu nad zájmem na ochraně životního prostředí.<sup>31</sup> I pro aplikaci neurčitého právního pojmu veřejný zájem ale platí, že je nutno veřejný zájem, ve smyslu nejlepšího řešení pro konkrétní situaci, vždy nalézt (dovodit).

Mimo státem nastavenou regulaci mohou přispívat k naplňování veřejného zájmu ochrany životního prostředí i tzv. dobrovolné nástroje, zejména samoregulace a sebekontrola.<sup>32</sup> Mezi jinými lze v našich podmínkách uvést smluvní ochranu a Program EMAS a certifikovaný systém environmentálního řízení uznávaný podle souboru norem ČSN EN ISO 14000. Otázka, zdali mohou být veřejné zájmy efektivně chráněny i dobrovolnými nástroji seberegulace, byla předmětem mnoha diskusí s převážně pozitivními výsledky.<sup>33</sup>

---

<sup>29</sup> Srov. rozsudek NSS ze dne 23.10.2003, čj. 2 As 11/2003-164, který se mj. věnoval výkladu pojmu veřejný zájem v řízení o odstranění stavby; závěry pojmu lze v určité míře zobecnit i na potřebu použití pojmu právem životního prostředí.

<sup>30</sup> Srov. náleží ÚS ze dne 8.7.2010, sp. zn. Pl. ÚS 8/08.

<sup>31</sup> Může se jednat např. o výjimky z některých zákazů u zvláště chráněných živočichů, kdy musí jiný veřejný zájem dokonce výrazně převažovat [viz čl. 16 odst. 1 písm. c) směrnice 92/43/EHS o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, resp. § 56 odst. 1 ZOPK] nebo z požadavku na zamezení dalšího zhoršování stavu vod nebo dosažení jejich dobrého stavu [viz čl. 4 odst. 7 písm. c) směrnice 2000/60/ES, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky, resp. § 23a odst. 8 písm. c) VZ.]

<sup>32</sup> Srov. Backes, Ch.W. Přístup k soudům ve věcech životního prostředí – Nizozemsko. 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, str. 62.

<sup>33</sup> Srov. např. v Kanadě a posléze i ve Spojených státech amerických byl veskrze úspěšně hodnocen projekt Kanadské asociace chemických výrobců (angl. „Canadian Chemical Producers' Association“) „Responsible Care“ inspirovaný Bhópálskou katastrofou z roku 1984 (pro podrobnosti o prosazování projektu a jeho účinnosti viz Green, A. Hrab, R. Self-regulation and the Protection of the Public Interest. Paper prepared for Panel on the role of government, June 2003, [online, cit. 2011-11-30], dostupný z <http://www.law-lib.utoronto.ca/investing/reports/rp26.pdf>, str. 15-39).

## 1.1 ZÁKLADNÍ KRITERIA INTERPRETACE VEŘEJNÉHO ZÁJMU

Ve vnímání veřejného zájmu je nutné si uvědomit základní skutečnost, že veřejný zájem na určitém chování není vyjádřen pouze explicitní vazbou tohoto pojmu na určité pravidlo chování. Už samotná regulace chování je projevem (implicitním) veřejného zájmu v této oblasti úpravy, a to bez ohledu, zda-li se jedná o soukromé nebo veřejné právo. Lze dovodit zcela logickou úměru, že čím podrobnější je regulace, tím konkrétnější je veřejný zájem, který regulace sleduje. Zároveň platí, že čím je podrobnější regulace, tím větší je mnohočetnost a různorodost veřejných zájmů. V běžných životních situacích se v oblasti životního prostředí setkáváme spíše s uplatňováním dílčích (partikulárních) veřejných zájmů, jako jsou ochrana přírody a krajiny, ochrana vod nebo předcházení vzniku odpadů. Nadto, jak je celkem zřejmé, nebudou všechny veřejné zájmy vždy rovnocenné a lze tedy mezi nimi zjistit celou hierarchii jejich intenzity, tedy co do jejich významu.<sup>34</sup>

Veřejný zájem je tedy projevem určité sdílené hodnoty, resp. ve svém celku mnoha hodnot,<sup>35</sup> jelikož sdílené hodnoty jsou pojícím prvkem společenství. Podle K. Eliáše lze veřejný zájem dokonce vnímat, v jeho právně sociologickém pojetí, „jako jeden z aspektů materiálního pramene práva, ve kterém jsou obsaženy principy právního státu; ve filozofickém nebo sociologickém slova smyslu je v něm potom možno vidět legitimitu řádu“.<sup>36</sup> Veřejný zájem lze proto chápat i jako možnost veřejné moci požadovat na jednotlivci, aby něco konal, nekonal, něčeho se zdržel nebo i něco strpěl. V. Pavlíček k tomu dodává, že „tyto povinnosti ukládá stát prostřednictvím svých orgánů“.<sup>37</sup> Veřejný zájem je proto významnou determinantou veřejných subjektivních práv.<sup>38</sup> Není ani rozhodné, zda-li se

---

<sup>34</sup> Srov. nálezy NSS ČR Boh. adm. 124.

<sup>35</sup> Srov. Skulová, S. *Správní uvážení – základní charakteristika a souvislosti pojmu*. Brno: Masarykova univerzita, 2003, str. 100.

<sup>36</sup> Viz Eliáš, K. Veřejný zájem (Malá glosa k velkému tématu). *Ad Notam*, 1998, roč. IV, č. 5, str. 103.

<sup>37</sup> Pavlíček, V. a kol. *Ústava a ústavní řád České republiky. 2. díl: Práva a svobody. 2. doplněné a podstatně rozšířené vydání. Aktualizovaný dotisk podle stavu k 1.1.2003*. Praha: Linde Praha, 2002, str. 59.

<sup>38</sup> Srov. rozsudek NSS ze dne 16.4.2009, čj. 5 As 13/2009-61. NSS k veřejným subjektivním právům dodává, „že to nejsou práva ani typově plně stejnorodá, podle svého obsahu se liší. Již naše prvorepubliková nauka rozlišovala: a) práva, aby se stát zdržoval určitých

jedná o povinnosti vyplývající přímo ze zákonů, nebo jiných právních aktů, na jejichž základě lze ukládat práva a povinnosti (v případě mezinárodního nebo unijního práva), nebo o povinnosti vyplývající z rozhodnutí a dalších aktů správních orgánů nebo soudů, které jsou vydány na jejich základě.

Spojení mezi veřejným zájmem a veřejnou mocí naznačuje i P. Průcha, podle něhož „*veřejné zájmy souvisí s režimem veřejného práva, jakož i s jeho postavením, posláním a úkoly orgánů veřejné moci. To souvisí s tím, že posuzovateli a kvalifikovanými prosazovateli těchto zájmů mohou být pouze orgány veřejné moci, a veřejné zájmy jako takové musí být orgány veřejné moci přinejmenším aprobovány*“.<sup>39</sup> V souvislostech práva životního prostředí není možno bezesbytku souhlasit s částí tvrzení „*kvalifikovanými prosazovateli těchto zájmů mohou být pouze orgány veřejné moci*“, protože za určitých okolností mohou být veřejné zájmy prosazovány rovněž soukromými subjekty.<sup>40</sup> Může se jednat o zástupce veřejnosti při pořizování územně plánovací dokumentace nebo občanská sdružení účastná správních řízení.<sup>41</sup> Jako dostatečný argument patrně ani neobstojí fakt, že v těchto svých pozicích soukromé subjekty vykonávají spíše kontrolu nad řádnou aplikací veřejného zájmu (tzv. „*watchdogs*“), nikoliv jako jeho prosazovatelé v pravém slova smyslu.

Veřejný zájem je tedy ospravedlněním regulace a i jejím základním předpokladem. Užití veřejného zájmu jako cíle nebo ospravedlnění zásahu nebo regulace je běžné a zásah nebo regulace ve veřejném zájmu jsou potom těžko zpochybnitelné.<sup>42</sup> To platí však potud, pokud je veřejný zájem pro všechny dotčené subjekty srozumitelný tak, aby každý z nich věděl, co je jeho obsahem. V opačném případě lze jen těžko zabránit jeho zneužití při podpoře soukromých zájmů.

---

*zásahů do svobody oprávněncovy, b) práva, aby stát plnil něco pozitivního ve prospěch občanů a c) práva, aby stát připustil občana k účasti na tvoření státní vůle (Hoetzel, J. Československé správní právo, část všeobecná. Praha 1937, s. 238)“.*

<sup>39</sup> Průcha, P. Veřejný zájem. In Madar, Z. a kolektiv. *Slovník českého práva, II. díl, 3. rozšířené a podstatně přepracované vydání*, Praha: Linde Praha, 2002, str. 1654.

<sup>40</sup> Na druhou stranu je třeba připustit určité zjednodušení u definic a v žádném případě nelze říci, že by definice byla nesprávná.

<sup>41</sup> Viz ustanovení § 23 SZ, resp. § 70 ZOPK.

<sup>42</sup> Viz Mayson, S. *Legal Services Regulation and „The Public Interest“*. LSI Papers, červenec 2011, [online, cit. 2011-11-30], dostupný z: [http://www.legalservicesinstitute.org.uk/LSI/Legal\\_Services\\_Regulation\\_and\\_the\\_Public\\_Interest/](http://www.legalservicesinstitute.org.uk/LSI/Legal_Services_Regulation_and_the_Public_Interest/), str. 1.



Veřejný zájem lze, vzhledem k již uvedenému, zároveň vnímat jako významné interpretační pravidlo pro výklad právních předpisů, protože všechny právní předpisy musejí být v souladu s veřejným zájmem, jelikož jsou vlastně jeho projevem. To platí samozřejmě za předpokladu, že opomineme soukromé zájmy těch, kteří veřejný zájem formulují;<sup>43</sup> takové formulace veřejného zájmu do demokratického právního státu ani nepatří a za projev veřejného zájmu nemohou být považovány, ačkoliv jejich odlišení je obtížné a mnohdy neproveditelné. Z důvodu nedostatku jednoho z definičních znaků, v tomto případě legality, se jedná o zájmy soukromé, a to bez ohledu na jejich případné formální označení. Jakkoli nejsou veřejné a soukromé zájmy v protikladu, v případě, že nejde o zájem veřejný, lze konkrétní sdílenou hodnotu označit za zájem soukromý.

Explicitní uvedení veřejného zájmu (odkazu na veřejný zájem) v dispozici právní normy není pro určení konkrétního obsahu veřejného zájmu dané oblasti úpravy vůbec směrodatné, a i proto není ani časté. Pro každou situaci je totiž veřejný zájem vždy znovu nalézán z konkrétních relevantních souvislostí dané věci. Tak například, ačkoliv je stanovení ochranného pásma vodního zdroje podle textace vodního zákona vždy veřejným zájmem (§ 30 odst. 1 VZ), bude nutné v daných případech dotčené zájmy v každém případě posoudit a určit, zda-li je na stanovení konkrétního ochranného pásma vodního zdroje veřejný zájem.

Vazba hypotézy právní normy na pouze formální označení „veřejný zájem“ rovněž není v situaci určující. Veřejný zájem bývá vyjádřen i jinými termíny a z nich je nutné jej dovést pomocí jeho definičních znaků, a to nejen v právu veřejném, ale i v právu soukromém a jeho kogentních ustanoveních.<sup>44</sup> Nadto lze veřejný zájem zcela jistě nalézt i v dispozitivních

---

<sup>43</sup> Jak ostatně uvádí ve své judikatuře NSS, „*ve striktním slova smyslu je vlastně vyloučeno, aby veřejná správa uplatňovala jakékoli soukromé zájmy, neboť ty jsou pojmově spjaty se soukromými osobami*“, viz usnesení zvláštního senátu NSS ze dne 21. 5. 2008, čj. Konf 31/2007-82. To zpochybňuje P. Kužvart, podle něhož „*politická a ekonomická moc se potřebují navzájem a také se k sobě pěkně přitahují*“. Viz Kužvart, P. Jak opravdu funguje správní soudnictví v praxi? 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, str. 141.

<sup>44</sup> J. Bejček k tomu uvádí např. stanovení neplatnosti právního úkonu pro rozpor se zákonem nebo pro obcházení jeho účelu, ochrana dobrých mravů, ochrana dobré víry nebo zákaz výkonu práva v rozporu s poctivým obchodním stykem. Viz Bejček, J. Veřejný zájem

normách; veřejným zájmem v těchto případech je možnost účastníků si projevem souhlasné vůle určit obsah vzájemných oprávnění a povinností a pro případ, že tak neučiní, upravuje práva a povinnosti norma.<sup>45</sup> K. Beran v tomto směru připomíná, že rovněž veřejné právo obsahuje dispozitivní normy;<sup>46</sup> v právu životního prostředí se bude jednat např. o dispozici v případě povinnosti provozovatelů malých stacionárních zdrojů znečišťování zajišťovat prostřednictvím oprávněné osoby měření účinnosti spalování, měření množství vypouštěných látek a kontrolu stavu spalovacích cest u spalovacích zdrojů, a to nejméně jedenkrát za 2 roky, a odstraňovat zjištěné závady do 2 měsíců od jejich zjištění, pokud se s obecním úřadem nedohodnou jinak.<sup>47</sup> Na druhé straně i účel soukromého práva, ačkoliv tak není nikde uvedeno, je vždy veřejný – podle B. Havla je v tomto případě veřejným zájmem „*udržet homeostázi, tedy vnitřní uspořádanost celku, který chrání jednotlivce nejen proti jim samým, ale také proti excesům samotného celku*“.<sup>48</sup>

Právní předpisy, ačkoliv pojem veřejný zájem užívají, jej blíže nedefinují a nejinak je tomu u předpisů práva životního prostředí. Odborná literatura obsahuje množství definic tohoto pojmu a v podstatě každý právní slovník nebo učebnice veřejného práva má svou vlastní<sup>49</sup>.

---

v obchodním právu. In Bejček, J. (ed.). *Veřejný zájem v obchodním právu: sborník příspěvků z VI. mezinárodní vědecké konference*. Brno: Masarykova univerzita. Vyd. 1. Brno: Masarykova univerzita, 2008, str. 5 a 8.

<sup>45</sup> Viz definice dispozitivní normy Boguszak, J. Čapek, J. Gerloch, A. *Teorie práva*. Praha: ASPI Publishing, 2004, str. 89.

<sup>46</sup> K. Beran uvádí např. institut prorogace v ustanovení § 89a OSŘ nebo možnost dokonce vyloučit soudní pravomoc v případě smluvené rozhodčího řízení ve smyslu § 7 odst. 1 OSŘ, viz Beran, K. Kdy je norma kogentní a kdy dispozitivní? *Právní rozhledy*, 2009, roč. XVII, č. 19, str. 686.

<sup>47</sup> Ustanovení § 12 odst. 1 písm. f) zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů (zákon o ochraně ovzduší).

<sup>48</sup> Havel, B. Veřejný zájem v obchodním právu – *contradictio in adiecto*? aneb ouroboros na postupu. In Bejček, J. (ed.). *Veřejný zájem v obchodním právu: sborník příspěvků z VI. mezinárodní vědecké konference*. Brno: Masarykova univerzita. Vyd. 1. Brno: Masarykova univerzita, 2008, str. 29.

<sup>49</sup> Ze zahraničních zdrojů namátkově viz např. Statsky, W.P. *Legal thesaurus/ dictionary, 2<sup>nd</sup> reprint*. St. Paul: West Publishing Company, 1988, str. 618. Black, H.C. (ed.) *Black's Law Dictionary, Sixth edition*. St. Paul: West Publishing Co., 1990, str. 1229. Mellinkoff, D. *Mellinkoff's Dictionary of American legal usage*. St. Paul: West Publishing Co., 1992, str. 524. Gifis, S.H. *Law Dictionary, 4th ed.* Hauppauge: Barron's Educational Series, Inc., 1996. str. 403. Garner, B.A. (ed.). *Black's Law Dictionary, Eighth edition*. St. Paul: West, a Thomson Business, 2004, str. 1266. Greenberg, D. *Stroud's Judicial Dictionary of Words*

Pojetí veřejného zájmu se ve všech úpravách v zásadě shoduje a veřejný zájem lze vyjádřit jako legálně vymezené zájmy společnosti ve vztahu k jejímu celku, který je výlučným nositelem veřejného zájmu<sup>50</sup>; zájmy lze charakterizovat jako vymezené sdílené hodnoty, resp. soubor vymezených sdílených hodnot. Veřejný zájem na ochraně životního prostředí lze potom definovat jako *legálně vymezenou hodnotu ochrany životního prostředí sdílenou celkem*.

V pohledu některých autorů je veřejný zájem omezen pouze na finanční zájmy.<sup>51</sup> Takové zúžení je však nepřijatelné a zejména potom ve vztahu k ochraně životního prostředí značně nevyhovující, neboť, jak již bylo uvedeno, sledování ochrany životního prostředí může náklady investičního záměru zvýšit nebo snížit zisk a pouze hospodářský aspekt nalézání veřejného zájmu by vedl k devastaci životního prostředí. Zcela okrajově lze zmínit dvě laické, avšak jednoduché a velmi srozumitelné definice veřejného zájmu, které nabízejí „neprávníci“ W. Lippman a J. A. Schumpeter. Podle W. Lippmana je veřejným zájmem *„to, co by si lidé vybrali, kdyby viděli jasně, mysleli racionálně, jednali bez ohledu na osobní zájem a shovívavě k ostatním“*,<sup>52</sup> J. A. Schumpeter definuje veřejný zájem (resp. obecné dobro, kterým označuje veřejný zájem) jako *„jednoznačnou shodu nebo řešení, které by všichni přijali pod tíhou*

---

*and Phrases, Seventh edition, Volume 3: P-Z. London: Sweet and Maxwell Ltd, 2006, str. 2204-2205, z domácích namátkově viz např. Hoetzel, J. Zájmy veřejné. In Hoetzel, J., Weyr, F. et al. Slovník veřejného práva československého, Brno: Nakladatelství Rovnost, 1948, str. 578, Průcha, P. Veřejný zájem. In Madar, Z. a kolektiv. Slovník českého práva, II. díl, 3. rozšířené a podstatně přepracované vydání, Praha: Linde Praha, 2002, str. 1654 nebo Gerloch, A. Veřejný zájem. In Hendrych, D. a kol., Právnícký slovník, 3. podstatně rozšířené vydání, Praha: C.H.Beck, 2009, str. 1236.*

<sup>50</sup> Více viz nálezn NSS ČSR Boh. adm. 14224, podle kterého je veřejný zájem dán, *„podniká-li se dílo za tím účelem, aby bylo vyhověno životním potřebám nějakého širšího celku, státního, územního, sociálního apod.“*.

<sup>51</sup> Na finanční zájem (angl. „pecuniary interest“) zužují veřejný zájem definice uvedené např. viz Greenberg, D. *Stroud's Judicial Dictionary of Words and Phrases, Seventh edition, Volume 3: P-Z. London: Sweet and Maxwell Ltd, 2006, str. 2204-2205, nebo Statsky, W.P. Legal thesaurus/ dictionary, 2nd reprint. St. Paul: West Publishing Company, 1988, str. 618.*

<sup>52</sup> V originále zní definice W. Lippmanna následovně: *„The public interest may be presumed to be what men would choose if they saw clearly, thought rationally, acted disinterestedly and benevolently.“* in Bell, D., Kristol, I. Editorial. What is the Public Interest? *Public Interest*. 1965, roč. I, č. 1, str. 5.

*argumentů*“.<sup>53</sup> Z uvedeného je celkem jasné, že veřejný zájem nelze spatřovat pouze v prospěchu státu, resp. státních institucí, jak bývá někdy mylně interpretován.<sup>54</sup>

Formulace veřejného zájmu vždy ve vztahu k celku je velice důležitá; veřejný zájem se může lišit mezi jednotlivými celky v závislosti na převažujících sdílených hodnotách, např. chápání veřejného zájmu pohledem obce, kraje nebo státu může být rozdílné, stejně jako hlediska pro jeho vnímání pohledy vnitrostátním a mezinárodním. Celkem nemusejí být vnímány pouze územní samosprávný celek a stát, který je základním nositelem veřejného zájmu.<sup>55</sup> Celky jsou i samosprávy zájmové (profesní) a rovněž i celky, které sdílejí společné hodnoty, avšak nedisponují mechanismem pro vymahatelnost veřejného zájmu a veřejný zájem tak neformulují.<sup>56</sup> Takové celky potom neformulují veřejný zájem a tvoří pouze dílčí uskupení v rámci celku, který je nositelem veřejného zájmu. Relevantními celky, jakožto nositelé veřejného zájmu v nadstátním pojetí, jsou mezinárodní společenství a zejména EU.<sup>57</sup>

---

<sup>53</sup> Schumpeter, J.A. *Kapitalismus, socialismus a demokracie*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2004, str. 269.

<sup>54</sup> Srov. rozsudek NSS ze dne 24.3.2005, čj. 5 As 11/2003-66. NSS (ve vztahu k vyvlastnění) dodává, že „veřejný zájem může být dán i tehdy, je-li nutné umožnit užívání věci v soukromém vlastnictví“.

<sup>55</sup> Srov. zejm. ustanovení čl. 2 odst. 1 Ústavy.

<sup>56</sup> Takovému zájmu chybí jeden z jeho materiálních znaků pro jeho označení jako veřejného zájmu. Projev veřejného zájmu by měl vyúsťovat v povinnosti a omezení, jinak nemůže být cíl, který veřejný zájem sleduje, prosazen. Zcela jistě tedy nedochází k formulaci veřejného zájmu dobrovolným spolkem ochránců přírody, jedná se o zájem soukromý, který se však od veřejného zájmu nemusí nutně lišit.

<sup>57</sup> Mezinárodní společenství je celkem potud, pokud je schopno tvořit závazné normy vymezující veřejné zájmy. V mezinárodním právu životního prostředí lze podle P. Šturmy vidět problém (ve vztahu k jeho případné kodifikaci, ale patrně i obecně), že „jádro obyčejových pravidel (nezbytné pro kodifikaci) je dosud příliš slabé; převládají mezinárodní smlouvy a různé typy soft law (zejm. akty mezinárodních organizací a konferencí“.

Viz Šturma, P. In Šturma, P. Damohorský, M. Ondřej, J. Smolek, M. Zástěrová, J. *Mezinárodní právo životního prostředí, 1. část (obecná)*, Praha: Eva Rozkotová – IFEC, 2004, str. 8. U EU je situace trochu jednodušší, jelikož Evropské hospodářské společenství, jehož je EU následovníkem, bylo vnímáno jako právní společenství v tom, že ani jeho členské státy, ani jeho orgány nejsou vyňaty z přezkumu souladu svých aktů se základní ústavní listinou, kterou je Smlouva (viz např. rozsudek ESD ze dne 23.4.1986, ve věci „Les Verts“, C-294/83), J. Schwarze dokonce považuje za přesnější označení „založené na správním právu“ viz Schwarze, J. *European Administrative Law*. London: Sweet and Maxwell, 2006, str. 4. V. Balaš k unijnímu právu v tomto směru uvádí, že *právo ES/EU představuje*

Vztah mezi celkem a vymezenými sdílenými hodnotami je symbiotický, celek definuje své hodnoty a hodnoty definují celek a k pochopení veřejného zájmu daného celku je nutné pochopit sdílené hodnoty a tím i podstatu celku.<sup>58</sup> Někteří autoři, například P. Průcha, považují za nositele veřejného zájmu „blíže neurčené, nicméně alespoň rámcově determinované okruhy či společenství osob, tzv. veřejnost“.<sup>59</sup> S tímto lze souhlasit pouze potud, pokud je nositelem vnímán celek sám, který „blíže neurčené, nicméně alespoň rámcově determinované okruhy či společenství osob, tzv. veřejnost“ reprezentuje.

Sdílená hodnota nemusí být v celku vnímána jednomyslně jako veřejný zájem (jak ostatně konstatují i výše uvedené definice), podle K. Klímy by však měl být veřejný zájem „společným zájmem velké většiny členů příslušné komunity“;<sup>60</sup> v potaz musí být samozřejmě vždy brána i ochrana zájmů menšin.<sup>61</sup> Celek je i nositelem veřejného zájmu v záležitostech vlastní (samostatné) působnosti a formulace veřejného zájmu je jeho vnitřní věcí. To ostatně potvrzují i např. zásada suverenity nebo úvodní ustanovení obecního zřízení nebo krajského zřízení.<sup>62</sup> Při porovnávání obsahu veřejného zájmu mezi jednotlivými celky je typické, že ačkoliv mohou být sdílené hodnoty těmito celky rozdílné a tudíž se i v některých případech může veřejný zájem lišit nejen obsahem, ale i intenzitou, lze s jistotou říci, že základní cíle moderní společnosti budou obsahem veřejného zájmu vždy.<sup>63</sup> Je možno zcela jistě konstatovat,

---

*na jedné straně nedílnou součástí právních řádů členských států, a na druhé straně relativně autonomní self-contained právní režim, který je nutno posuzovat ve vztahu s jinými podobnými právními režimy. Viz Balaš, V. Konflikt mezi protichůdnými nebo domněle protichůdnými závazky vyplývajícími z práva ES/EU a mezinárodně právní ochrany investic v souvislosti s poskytováním služeb obecného hospodářského zájmu. Právník, 2011, roč. CL, č. 1, str. 20.*

<sup>58</sup> Více viz Barnes, R. *Property Rights and Natural Resources*. Portland: Hart Publishing, 2009, str. 70.

<sup>59</sup> Viz Průcha, P. Veřejný zájem. In Madar, Z. a kolektiv. *Slovník českého práva, II. díl, 3. rozšířené a podstatně přepracované vydání*, Praha: Linde Praha, 2002, str. 1654.

<sup>60</sup> Klíma, K. *Teorie veřejné moci (vládnutí)*. Praha: ASPI Publishing, 2003, str. 123.

<sup>61</sup> Viz ustanovení čl. 6 Ústavy.

<sup>62</sup> Viz zejména ustanovení § 2 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), a ustanovení § 2 odst. 3 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení).

<sup>63</sup> Srov. Colm, G. The Public Interest: Essential Key to Public Policy. In Friedrich, C.J. (ed.). *Nomos V: The Public Interest*. New York: Arherton Press, 1962, str. 115 a 120. G. Colm uvádí jako příklady všeobecně akceptovaných veřejných zájmů vzdělání a veřejné zdraví.

že ochrana životního prostředí bude vnímána jako veřejný zájem intenzivněji spíše ve vyspělých zemích než v zemích se rozvíjejících.

Formulace veřejného zájmu, konflikty mezi vzájemně si konkurujícími veřejnými zájmy a rovněž jejich střet se zájmy soukromými a harmonizace v konkrétních věcech jsou ve vnitrostátních podmínkách<sup>64</sup> předmětem činnosti orgánů veřejné moci. Tyto dbají o veřejný zájem a sledování a ochrana veřejného zájmu jsou potom vlastně i důvodem jejich existence. Orgány veřejné moci jsou rovněž, s některými výjimkami, jedinými posuzovateli a prosazovateli veřejných zájmů. Samotné nalézání veřejného zájmu, tedy nejčastěji výkon veřejné správy, potom není zcela jistě činností soukromých osob, nýbrž činností správních orgánů, oprávněných úředních osob.<sup>65</sup> Ačkoliv nelze zcela opomíjet nalézání veřejného zájmu mocí soudní,<sup>66</sup> pro právo životního prostředí je klíčové nalézání veřejného zájmu veřejnou správou, proto se tato práce nalézáním veřejného zájmu

---

<sup>64</sup> Text této práce se zabývá nadstátními souvislostmi veřejného zájmu, jen pokud tak výslovně uvádí, v ostatních případech se zabývá vždy vnitrostátními souvislostmi. Ať již mezinárodní, tak i „unijní“ společenství mají svá specifika, která se týkají rovněž vymezování a nalézání veřejného zájmu. Uvádění všech případných odlišností v každé situaci by činilo text mimořádně nepřehledným. Obecně lze však pro účely formulace veřejného zájmu říci, že zákony odpovídají ratifikovaným mezinárodním smlouvám a zakládajícím smlouvám, směrnicím a nařízením EU.

<sup>65</sup> Srov. Hrabák, J. Nahodil, T. *Nový správní řád a zákon související s odkazy a výkladovými poznámkami*. Praha: ASPI, 2005, str. 17. Rovněž viz usnesení zvláštního senátu NSS ze dne 21.5.2008, čj. Konf 31/2007-82.

<sup>66</sup> Může se jednat např. o přiznání odkladného účinku žaloby ve smyslu ustanovení § 73 odst. 2 SŘS. Jak judikoval NSS v rozsudku ze dne 16.2.2005, čj. A 6/2003-44, „v institutu odkladného účinku se střetává jednak právní jistotou vyvolaný zájem na stabilitě pravomocných rozhodnutí správních orgánů, jimž svědčí presumpce správnosti, a jednak zájem na ochraně žalobce, jemuž by v některých případech mohlo nepřiznání suspenzivních účinků způsobit nereparovatelnou újmu; v případech, kdy z rozhodnutí nabytá práva třetí osoba (což se netýká souzené věci) se k tomu pojí i zájem na ochraně těchto osob. Soud tedy mj. musí při řešení odkladného účinku žaloby i s ohledem na princip rovnosti důkladně zvažovat, který z těchto zájmů v řízení převáží. Protože odkladný účinek výrazně oslabuje princip právní jistoty (a někdy též zasahuje do práv třetích osob), je v souladu s veřejným zájmem přiznání odkladnému účinku toliko takové žalobě, u níž by podle obsahu spisu bylo pravděpodobné, že bude úspěšná, tj. že některý z žalobních bodů bude pravděpodobně důvodný, resp. rozhodnutí či jemu předcházející řízení trpí vadami, k nimž soud hledí z úřední povinnosti a pro něž musí rozhodnutí zrušit či deklarovat jeho nicotnost“. Srov. rovněž Schwarze, J. *European Administrative Law*. London: Sweet and Maxwell, 2006, str. 17.

soudní mocí podrobněji nezabývá.<sup>67</sup> Tím samozřejmě není opominuta pravomoc soudní moci veřejný zájem přezkoumávat, zejména ve správním soudnictví.

Formulace veřejného zájmu veřejnou mocí probíhá ve dvou fázích, a to vymezením veřejného zájmu zákonodárnou mocí a jeho nalezením mocí výkonnou (a popř. i mocí soudní), nejčastěji veřejnou správou, tedy v činnostech správních orgánů. Ve fázi nalézání veřejného zájmu již nelze vymezovat nové veřejné zájmy, toto je úkolem zákonodárné moci; veřejná správa toliko jako činnost podzákonná<sup>68</sup> slouží k řešení střetu zájmů a jejich případné harmonizaci zájmů a nalezení převažujícího veřejného zájmu a tím i jeho konkrétní ochraně. Vedle zcela zřejmé souvislosti veřejného zájmu se zásadou legality ve smyslu ustanovení čl. 2 odst. 3 Ústavy<sup>69</sup> a čl. 2 odst. 2 Listiny je podle J. Vedrala dokonce zásada ochrany veřejného zájmu v činnosti správních orgánů vlastní pojmu právní stát ve smyslu čl. 1 odst. 1 Ústavy.<sup>70</sup>

Jak již bylo uvedeno výše, společnost vymezuje své zájmy v obecné rovině, zejména v jednotlivých právních předpisech. Nelze samozřejmě na jedné straně pomíjet normotvornou činnost územní samosprávy a na straně druhé mezinárodní právo, z hlediska současné právní úpravy ochrany životního prostředí však hraje hlavní roli vymezení veřejných zájmů v zákonech a ve směrnících a nařízeních EU. Nejčastěji se tak děje v jejich úvodních ustanoveních (v případě zákonů nazývaných účel zákona, předmět právní úpravy apod.), která stanovují základní veřejné zájmy chráněné tím kterým právním předpisem,<sup>71</sup> někdy se tak však děje zcela

---

<sup>67</sup> Že je však kvalita rozhodování soudních orgánů veřejným zájmem a rozhodování nesmí být ani nerozumné ani svévolné, je nepochybné, viz bod 185 rozsudku NSS ze dne 31.3.2010, čj. 1 Afs 58/2009-541.

<sup>68</sup> Srov. Pošvář, J. *Obecné pojmy správního práva*. Brno: Československý akademický spolek Právnický, 1946, str. 29.

<sup>69</sup> Srov. náleží ÚS ze dne 5.11.1996, sp. zn. Pl. ÚS 14/96.

<sup>70</sup> J. Vedral ještě v tomto směru dodává, že tato zásada „není jen jakýmsi monologem ústavodárce, ale promítá se svým obsahem vyvěrajícím z tradice evropské právní kultury do činnosti všech orgánů veřejné moci“. Více viz Vedral, J. *Správní řád – komentář*. Praha: RNDr. Iva Hexnerová – BOVA POLYGON, 2006, str. 67.

<sup>71</sup> Srov. Horáček, Z. Král, M. Strnad, Z. Vytejčková, V. *Vodní zákon v úplném znění s komentářem*. Praha: Soudy, 2011, str. 14.

konkrétně a výslovně.<sup>72</sup> Je nutno si zároveň uvědomit, že tato ustanovení nemají v drtivé většině případů normativní charakter, ale slouží toliko jako ustanovení výkladová a rovněž pro účely obecného určení chráněného veřejného zájmu. V zahraničních právních úpravách se lze dokonce setkat i s případy zákonů, které vymezují ochranu a podporu veřejného zájmu jako hlavní cíle vlastní regulace.<sup>73</sup> Ačkoliv takové vymezení nemá přílišnou právní relevanci, lze jej z výkladového hlediska vnímat jako určité posílení chráněného zájmu. Představa zákonodárce o veřejném zájmu se však může lišit od aplikační praxe a vzhledem k dynamice legislativního procesu ani nebude výjimečný stav, kdy některý z veřejných zájmů uvedených v účelu právního předpisu nabude časem již jen proklamativního charakteru.

Právní předpisy ve výjimečných případech vymezují některé své chráněné zájmy, resp. nástroje k jejich prosazení, explicitně jako veřejný zájem (například ZOPK takto v ustanovení § 58 odst. 1 vymezuje ochranu přírody a krajiny) a zdánlivě tím předbíhají fázi nalezení převažujícího veřejného zájmu. Tyto formulace lze označit jako čistě proklamativní, ačkoliv jsou veřejný zájem aplikujícími orgány a dotčenými subjekty z důvodu usnadnění (v podstatě přeskočení) procesu nalézání pouhým odkazem na stanovený veřejný zájem často požadovány. Ostatně třeba rozhodnutí s odůvodněním spočívajícím v odkazu na takové ustanovení (dispozici) jako odůvodněním by bylo nepřezkoumatelné.<sup>74</sup> Jak již bylo uvedeno, veřejný zájem musí být v konkrétní věci vždy nalezen v rámci již vymezených veřejných zájmů a nejinak je tomu i v případě, že byl některý předmět úpravy označen jako veřejný zájem již právním předpisem. Princip nalézání veřejného zájmu pro určitou věc až v konkrétním postupu správního nebo jiného příslušného orgánu nelze ani v těchto případech vyloučit.

---

<sup>72</sup> Srov. Skulová, S. *Správní uvážení – základní charakteristika a souvislosti pojmu*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2003, str. 95.

<sup>73</sup> Viz např. část 1(1)(a) anglického zákona o právních službách z roku 2007 (Legal Services Act 2007).

<sup>74</sup> Srov. náleží Ústavního soudu ze dne 28.6.2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04.



## 1.2 HISTORICKÝ VÝVOJ VNÍMÁNÍ VEŘEJNÉHO ZÁJMU

Potřebu správného vymezení veřejného zájmu vnímala už nejstarší lidská společenství, zejména v souvislosti se správou věcí veřejných, a tato společenství se postupně stávala i nositeli veřejného zájmu. Zásady veřejného zájmu byly zahrnuty již v římském Zákoně dvanácti desek<sup>75</sup> (zejména deska X. týkající se správy římského státu), římské právní myšlení označovalo veřejný zájem „utilitas publica“ a obecně známý je vznik pojmu republika z Ciceronova spojení „res publica“ – věc veřejná. Sledování veřejného zájmu jako hledisko rozlišení veřejného a soukromého práva v Ulpianově zájmové teorii<sup>76</sup> mělo od té doby své místo v teorii práva (která však svým významem dnes již ustupuje metodě právní regulace<sup>77</sup>).

Otázkou veřejného zájmu se zabírala i antická politická filozofie ve vztahu k ustavení nejlepší formy vládnutí za účelem realizace dobra, kterou lze rovněž vnímat jako realizaci veřejného zájmu.<sup>78</sup> Po celá století byl veřejný zájem, i s ohledem na uvedené základy antické politické filozofie, ztotožňován s pojmem „summum bonum“ (nejvyšší dobro). Takto nahlížený veřejný zájem byl považován za základní kámen, na kterém lze postavit fungující řád a stabilní a prosperující společnost. Veřejný zájem tedy, jak je vidno, nenesl vždy označení veřejný zájem a jeho obsah byl ukrýván pod různými termíny (stejně jako je tomu ostatně doposud).<sup>79</sup> S osvícenstvím a jeho myšlenkami svobody

---

<sup>75</sup> Viz Goulli, R. Veřejný zájem: pozitivní přístupy a stručné ekonomické teze. In Malý, I. (ed.). *Problémy definování a prosazování veřejného zájmu: sborník referátů z teoretického semináře pořádaného katedrou veřejné ekonomie ESF MU v Brně ve spolupráci s asociací veřejné ekonomie*. Brno: Masarykova univerzita, 1999, str. 10.

<sup>76</sup> Viz Ulpianus, *Digesta* 1, 1, 1, 2. Jak však několikrát uváděl NSS, dnes je „*notorietou, že mezi soukromým a veřejným zájmem neexistují přesné hranice a že nelze nijak spolehlivě stanovit, zda konkrétní zájem je veřejný či soukromý. Tato skutečnost je způsobena i tím, že určitá skupina zájmů může mít zároveň povahu zájmů soukromých i zájmů veřejných; již z tohoto důvodu nemůže být kritérium zájmu diferenciacním kritériem třídění práva*“ (viz rozsudek NSS ze dne 12.10.2004, čj. 4 As 47/2003-39).

<sup>77</sup> Podrobněji viz rozhodnutí NSS ze dne 12.10.2004, sp.zn. 4 AS 47/2003-125.

<sup>78</sup> Viz Méthot, J.-F. *How to Define Public Interest?* [online, cit. 2011-11-30], dostupný z [http://www.ustpaul.ca/EthicsCenter/documents/activities-How\\_to\\_Define\\_Public\\_Interest.pdf](http://www.ustpaul.ca/EthicsCenter/documents/activities-How_to_Define_Public_Interest.pdf).

<sup>79</sup> Např. rakouský obecný zákoník občanský z roku 1811 stanovil meze vlastnických práv v ustanovení § 364 pomocí obecného blaha, kdežto dnešní úprava pro meze vlastnických práv využívá termín obecný zájem (čl. 11 odst. 3 Listiny), a vyvlastnění připouštěl podle

jednotlivce a rovnosti dochází k obratu a začínají být společností citlivěji vnímány soukromé zájmy. Lze vysledovat dva přístupy, a to vyvažování zájmů za účelem ochrany veřejného pořádku a vidění veřejného zájmu jako podpory a ochrany zájmů soukromých.<sup>80</sup> Ústřední otázkou moderní politické filozofie se potom stává legitimita rozlišení vládnoucích a ovládaných, tzn. nastavení jejich hranice a s tím i kritérií veřejného zájmu.<sup>81</sup>

Význam a rozsah kategorie veřejného zájmu se v průběhu politického a právního procesu mění, je však vždy nutné sledovat, zda veřejný zájem je vymezen příslušnou platnou právní normou.<sup>82</sup> Pohledem do historie lze potom sledovat i proměny „správného“ pojetí veřejného zájmu v souvislosti s vývojem společnosti a společenskými změnami. Je nabíledni, že obsah veřejného zájmu mnohdy odpovídal soukromým zájmům vládnoucích garnitur, jimiž byl vymežován, a velmi často se neshodoval s pojetím veřejného zájmu širší částí společenství.<sup>83</sup> Pro vymezení veřejného zájmu bylo charakteristické, že byl pouze jeden „veřejný“ zájem a nejednalo se o nějaké nalézání veřejného zájmu, natož jejich harmonizaci, která je při dnešní pluralitě veřejných zájmů nutná. V některých zemích je tomu dosud, a nemusí se jednat pouze o autoritativní režimy. Silný lobbying některých hospodářských zájmových skupin je schopen v legislativním procesu dosáhnout označení soukromých zájmů za zájmy veřejné. I díky těmto skutečnostem vnímá dnešní společnost pouhý odkaz na veřejný zájem (nebo jemu podobný pojem) negativně. Historický vývoj vnímání veřejného zájmu stejně jako jeho dnešní vnímání se neliší (a z podstaty věci vlastně ani lišit nemohou)

---

§ 365 na základě obecného dobra, dnes je přípustné pouze ve veřejném zájmu (čl. 11 odst. 4 Listiny).

<sup>80</sup> Morgan, D.F. The Public Interest. In Cooper, T.L. (ed.). *Handbook on Administrative Ethics*. 2nd. ed., rev. and expanded. New York: Marcel Dekker, Inc., 2001, str. 151-152.

<sup>81</sup> Méthot, J.-F. *How to Define Public Interest?* [online, cit. 2011-11-30], dostupný z [http://www.ustpaul.ca/EthicsCenter/documents/activities-How\\_to\\_Define\\_Public\\_Interest.pdf](http://www.ustpaul.ca/EthicsCenter/documents/activities-How_to_Define_Public_Interest.pdf).

<sup>82</sup> Viz nálezy ÚS ze dne 19.3.1997 sp. zn. II.ÚS 82/95, který v tomto směru uvádí jako příklad článek 11 odst. 2 Listiny.

<sup>83</sup> D. Hendrych k tomu uvádí, že „eliminování plurality v politickém a hospodářském dění vedlo k obrovské převaze autoritativně definovaného veřejného zájmu nad zájmem soukromým a k potlačení občanských práv a svobod“. Viz Hendrych, D. *Správní věda – Teorie veřejné správy*. Praha: ASPI Publishing, 2003, str. 67.

v závislosti na typu právní kultury;<sup>84</sup> co je však zcela jistě rozdílné, a to nejen v závislosti na typu právní kultury, je odlišný proces formulace veřejného zájmu.

### **Shrnutí**

Veřejný zájem lze charakterizovat jako *legálně vymezenou hodnotu sdílenou celkem*. Je vyjádřen v každé činnosti veřejné moci a je i důvodem její existence. Proto je veřejný zájem významným výkladovým hlediskem při aplikaci právních předpisů.

Veřejný zájem na ochraně životního prostředí lze v návaznosti na to definovat jako *legálně vymezenou hodnotu ochrany životního prostředí sdílenou celkem*. Nositelem veřejného zájmu může být pouze takový celek, který disponuje mechanismem pro jeho vymahatelnost, zejména stát. Celek vyjadřuje veřejný zájem v procesu jeho formulace, kdy v první fázi dochází k vymezení sdílených hodnot jako veřejných zájmů v právních předpisech a ve druhé fázi k nalezení konkrétního řešení, tj. převažujícího veřejného zájmu, který nejlépe přiléhá dané situaci. Formální označení skutečnosti za veřejný zájem dispozicí právní normy není pro nalézání konkrétního veřejného zájmu rozhodující.

Potřebu řádně vymezit veřejné zájmy vnímala společnost již od svých počátků. Podoba veřejného zájmu a způsob jeho formulace byly a jsou závislé na podmínkách konkrétního státního zřízení.

---

<sup>84</sup> V případě vývoje veřejného zájmu v angloamerickém typu právní kultury srov. Morgan, D.F. The public interest. In Cooper, T.L. (ed.). *Handbook on administrative ethics*. 2nd. ed., rev. and expanded. New York: Marcel Dekker, Inc., 2001, str. 151-173.

### 1.3 DEFINIČNÍ ZNAKY VEŘEJNÉHO ZÁJMU

Jako každý právní pojem se i veřejný zájem vyznačuje určitými definičními znaky. Z hlediska rozdělení pojmů na pojmy klasifikační a typové<sup>85</sup> se lze klonit k variantě, že se jedná o pojem klasifikační, kdy musejí být naplněny všechny jeho znaky, aby šlo o veřejný zájem. Pouhé formální označení zájmu za veřejný tedy nestačí, a pakliže některý z definičních znaků hodnocenému zájmu chybí, půjde „o quasi veřejný zájem“, který je zájmem soukromým.

Znaky veřejného zájmu se zabývala H. Petrův a vymezila, v podstatě abstrakcí z dostupných zdrojů, následující: *„Veřejný zájem je takový zájem, který je možné považovat za obecný nebo obecně prospěšný zájem, případně zájem společnosti jako celku (jeho nositelem je tzv. veřejnost). Veřejný zájem nemůže být v rozporu s právními předpisy. Posuzovatelem a prosazovatelem veřejného zájmu mohou být pouze orgány veřejné moci. Obsah pojmu veřejný zájem se může měnit, bývá podmíněn časem a místem aplikace normy. Zákonodárce vytváří správnímu orgánu prostor, aby posoudil, zda konkrétní případ patří do rozsahu pojmu veřejný zájem či nikoliv.“*<sup>86</sup>

S uvedeným lze víceméně souhlasit, základní definiční znaky veřejného zájmu by se však daly vymezit následujícím způsobem:

- 1) legalita,
- 2) vymezení normou dostatečné právní síly a
- 3) flexibilita.

Pokud šetřený zájem splňuje tyto znaky, lze jej označit za veřejný a bude tedy i v případě aplikace vymahatelný; vymahatelnost veřejného zájmu by bylo možno označit jako samostatný definiční znak, lze ale

---

<sup>85</sup> Ke klasifikačním a zejména k typovým pojmům více viz Melzer, F. Nauka o typových pojmech na příkladu pojmu stavby ve smyslu občanskoprávním. In Dvořák, J. (ed.). *Pocta Sentě Radvanové k 80. narozeninám*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, str. 319-333.

<sup>86</sup> Petrův, H. Ústavně právní aspekty posuzování existence veřejného zájmu. In Kudrna, J. (ed.). *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica 2. Dynamika současného konstitucionalismu*. Praha: Univerzita Karlova v Praze – Nakladatelství Karolinum, 2010, str. 100.

předpokládat, že každý veřejný zájem splňující uvedené znaky bude doprovázen příslušnými nástroji k jeho prosazení a bude tedy vymahatelný.

Ad 1) *Legalita veřejného zájmu*. První a zcela zásadní náležitostí veřejného zájmu je jeho odvození od principu legality, resp. soulad vymezeného veřejného zájmu s právními předpisy;<sup>87</sup> soulad s právními předpisy je základní podmínkou formulace veřejného zájmu. Princip legality však nelze podle J. Vedrala na druhé straně považovat za univerzální a všem dalším veřejným zájmům nadřazený veřejný zájem, ačkoliv se od něj „jakožto od základního principu právního státu tak či onak odvozují víceméně všechny základní zásady činnosti správních orgánů ve správním řádu“.<sup>88</sup> Veřejný zájem je vždy formulován veřejnou mocí, tedy mocí, která autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, ať už přímo nebo zprostředkovaně.<sup>89</sup> Ta může sekundárně přenést část formulace veřejného zájmu (nalézání) na některé další subjekty (jako je tomu například v případě autorizovaných inspektorů podle SZ<sup>90</sup>).

Formulace veřejného zájmu veřejnou mocí má svá pravidla. V žádném případě nelze za veřejný zájem považovat zájem, který nerespektuje základní zásady demokratického právního státu ve smyslu čl. 1 odst. 1 Ústavy. Příkladem „nevymezení“ veřejného zájmu může být účelové přijetí zákona k zákazu ekologického hnutí, který by byl v rozporu s čl. 20 Listiny, ač by se zákazem souhlasila naprostá většina obyvatelstva. Takový zájem v žádném případě nemůže být označen za zájem veřejný, ale jednalo by se o ryze zájem soukromý. Jak ostatně uvádí NSS, „v podmínkách demokratického právního státu totiž nelze veřejný zájem

---

<sup>87</sup> Zcela záměrně není užíván pojem „zákonnost“, protože je určující nejen soulad se zákony, ale i soulad s unijními a mezinárodními právními předpisy.

<sup>88</sup> Viz Vedral, J. K odvolacímu řízení - vybrané otázky. *ASPI – Původní nebo upravené texty pro ASPI*, 2009, str. 2.

<sup>89</sup> Srov. usnesení Ústavního soudu ČSFR ze dne 9.6.1992, sp.zn. I. ÚS 191/92.

<sup>90</sup> Viz rozsudek NSS ze dne 4.8.2010, čj. 9 As 63/2010-111.

*ztotožňovat se zájmem většiny; vůle většiny nemůže též zasáhnout do elementárních práv menšiny“.*<sup>91</sup>

Ad 2) *Vymezení veřejného zájmu normou dostatečné právní síly.* Druhým pojmovým znakem veřejného zájmu, nesporně souvisejícím s prvním znakem, je potom právní síla normy, která jej vymezuje. Norma musí být nejméně takové právní síly, aby byla s to ukládat povinnosti, popř. aby na jejím základě bylo možno povinnosti uložit. Tento znak, který je spíše formálního charakteru, by bylo možno označit jako požadavek legality v užším slova smyslu. Postihuje i formální požadavky na tvorbu právních předpisů, tzn. i jejich obecnost.<sup>92</sup>

V mezinárodně právních podmínkách tuto podmínku naplní zejména mezinárodní úmluvy, v EU mimo norem primárního práva směrnice a nařízení a ve vnitrostátním právním prostředí se bude jednat o zákony (čl. 2 odst. 3 a 4 Ústavy a čl. 2 odst. 2 a 3 Listiny) a rovněž i obecně závazné vyhlášky územních samosprávných celků (čl. 100 a čl. 104 odst. 3 Ústavy a § 10 obecního zřízení, resp. § 6 krajského zřízení).<sup>93</sup> Jak již bylo uvedeno výše, ostatní podzákoné právní předpisy veřejné zájmy nevymezují, slouží v souladu s čl. 78 a čl. 79 odst. 3 Ústavy pouze k provedení zákonů (stejně tak i např. normy Evropské komise administrativního charakteru). Veřejný zájem tedy nelze vymezit ani např. nařízením vlády nebo vyhláškou ministerstva, protože tyto právní předpisy pouze provádějí zákony a veřejný zájem musí tedy být vymezen již zákonem; to samé platí

---

<sup>91</sup> Rozsudek NSS ze dne 5.2.2009, čj. 2 Ao 4/2008-88. Viz rovněž Mates, P. Bartoň, M. Public versus Private Interest – Can the Boundaries Be Legally Defined? In Bělohávek, A.J. Rozehnalová, N. (eds.). *Czech Yearbook of International Law. Volume II. Rights of the Host States within the System of International Investment Protection*. Huntignon: Juris Publishing, Inc., 2011, str. 173.

<sup>92</sup> Srov. nález ÚS ze dne 28.6.2005, sp. zn. Pl. 24/04.

<sup>93</sup> Netřeba zdůrazňovat v případě norem územní samosprávy nutnost respektovat případnou zákonnou úpravu, to ostatně vychází již z principu legality. Dále v případě obecní a krajské normotvorby je třeba zvláště obezřetně sledovat vymezení samostatné působnosti a vyvarovat se případnému překročení kompetencí, které může být důvodem pro jejich zrušení (srov. nález ÚS ze dne 22.9.2009 sp. zn. Pl. ÚS 42/06). ÚS i ve svém nálezu ze dne 22.3.2005 sp. zn. Pl. ÚS 63/04 vymezil pro posouzení konformity vyhlášky s ústavními zákony a zákony „čtyři kroky, kdy zkoumá pravomoc obce k vydání obecně závazné vyhlášky (1.), posuzuje, zda obec při jejím vydání nejednala ultra vires (2.), zda nezneužila svoji působnost (3.) a poměřuje obsah vyhlášky kritériem nerozumnosti (míněním je tím – nejen v posuzované věci – nerozumný postup obce při jí vykonávané normotvorbě) (4.)“.

i o nařízeních územních samosprávných celků (§ 11 obecního zřízení, resp. § 7 krajského zřízení).<sup>94</sup> Není však vyloučeno, aby některý z uvedených prováděcích právních předpisů obsahoval na základě zmocnění v zákoně podrobnosti již vymezeného veřejného zájmu. Zcela jistě ale nelze veřejný zájem vymezit až ve fázi nalézání, tedy např. rozhodnutím správního orgánu.

Ad 3) *Flexibilita veřejného zájmu*. Třetí nezbytnou náležitostí pojmu veřejný zájem je jeho flexibilita, tedy neurčitost, resp. jeho charakter neurčitého, pružného, amorfního nebo neostrého právního pojmu, a s tím i související různá míra intenzity. Neurčitost jako základní znak pojmu veřejný zájem zmiňuje naprostá většina odborné literatury, s pružností, amorfností a neostrostití namísto neurčitosti se setkáváme pouze okrajově<sup>95</sup>; lze však tyto znaky ztotožnit, protože všechny uvedené termíny znamenají pro potřeby vymezení veřejného zájmu totéž, tedy možnost reagovat v nepředvídatelných situacích. Podle D. Hendrycha „*neurčité právní pojmy jsou ty, jejichž obsah nelze jevově vymezit a dostatečně právně definovat. Jejich aplikace vždy závisí na odborném posouzení v každém jednotlivém případě. Zákonodárce vytváří veřejné správě prostor, aby zhodnotila, zda konkrétní situace patří do rozsahu určitého neurčitého právního pojmu; současně však dbá na to, aby v zákonech byly alespoň uvedeny některé charakteristické znaky neurčitého právního pojmu, popř. umožňuje tak učinit v prováděcím předpise*“.<sup>96</sup>

Neurčitostí je myšlena jeho „nevymezitelnost“ v právním předpise pro konkrétní situaci (tím samozřejmě není vyloučena aplikace bezprostředního, immediátního veřejného zájmu). Výstižně charakterizoval neurčitost (pružnost) pojmu veřejný zájem J. Sedláček

---

<sup>94</sup> Těmito akty však může být veřejný zájem naopak nalézán.

<sup>95</sup> Pružnost pojmu je uvedena např. viz Hoetzel, J. Zájmy veřejné. In Hoetzel, J., Weyr, F. et al. *Slovník veřejného práva československého*, Brno: Nakladatelství Rovnost, 1948, str. 578, amorfnost pojmu se uvádí např. v Carter, M. Bouris, A. *Freedom of Information. Balancing the Public Interest. Second edition*. London: The Constitution Unit, UCL & Information consultants, 2006, str. 10, neostrý význam pojmu uvádí český právní slovník viz Gerloch, A. Veřejný zájem. In Hendrych, D. a kol., *Právní slovník, 3. podstatně rozšířené vydání*, Praha: C.H.Beck, 2009, str. 1236.

<sup>96</sup> Hendrych, D.: Neurčité právní pojmy: In Hendrych, D. a kol., *Právní slovník, 3. podstatně rozšířené vydání*, Praha: C.H.Beck, 2009, str. 517-518.

ve svém komentáři ke Všeobecnému občanskému zákoníku: „*Veřejný zájem chápeme jako pojem pružný, tj. nemáme pátrati po tom, co se v době redakce občanského zákoníku považovalo za veřejný zájem, nýbrž musíme pátrati, co se dnes považuje za veřejný zájem*“.<sup>97</sup> P. Mates dokonce uvádí pojem veřejný zájem jako typický příklad neurčitého právního pojmu.<sup>98</sup> Jako důvod k užívání neurčitých právních pojmů lze vidět především snahu omezit kazuistiku právních předpisů.

Flexibilita pojmu, resp. přímo jeho neurčitost souvisí nebo lépe do určité míry zahrnuje i vymezení nositelů veřejných zájmů, jimiž jsou podle Průchy „*blíže neurčené, nicméně alespoň rámcově determinované okruhy či společenství osob jako tzv. veřejnost*“.<sup>99</sup> Neurčitost pojmu souvisí i se skutečností, že neexistuje jeden univerzálně použitelný veřejný zájem, ale jeho obsah se mění v závislosti na konkrétních podmínkách. Aplikace veřejného zájmu v právu životního prostředí, zejména v udělování výjimek z ochranných podmínek, je tedy více než nezbytná. Je nutné umožnit orgánu ochrany přírody vždy pružně reagovat na nastalou situaci. Obsah a rozsah veřejného zájmu v právu životního prostředí (nejen ale v tomto oboru) se mění a lze tak správnímu orgánu vytvořit prostor, aby posoudil, zda konkrétní případ patří do veřejného zájmu či nikoli.

Neurčitost pojmu veřejný zájem nevylučuje, že zákonodárce dává mnohdy správnímu orgánu vodítko v podobě uvedení charakteristických znaků věcí nebo jevů, které má neurčitý právní pojem zahrnovat.<sup>100</sup> Demonstrativní výčet skutečností, kdy může nastat veřejný zájem, obsahuje VZ, který umožňuje vodoprávnímu úřadu, vyžaduje-li to veřejný zájem, rozhodnutím nebo opatřením obecné povahy bez náhrady upravit

---

<sup>97</sup> Rouček F., Sedláček J.: *Komentář k československému Obecnému zákoníku občanskému a občanské právo platné na Slovensku a v Podkarpatské Rusi*, díl II., Linhart, Praha 1935.

<sup>98</sup> Mates, P. K problematice neurčitých právních pojmů ve správním právu. *Právní rozhledy*, 2007, roč. XV, č. 9, str. 328.

<sup>99</sup> Průcha, P. *Základní pojmy a instituty správního práva*. Brno: Masarykova univerzita, 1998, str. 355.

<sup>100</sup> Definiční neurčitosti právního pojmu ve vztahu k vymezení veřejného zájmu se velice výstižně věnoval NSS v rozsudku ze dne 23.10.2003, čj. 2 As 11/2003-164. V případě neurčitosti pojmu veřejný zájem pro podrobnosti viz rovněž Petrův, H. Ústavně právní aspekty posuzování existence veřejného zájmu. In Kudrna, J. (ed.). *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica 2. Dynamika současného konstitucionalismu*. Praha: Univerzita Karlova v Praze – Nakladatelství Karolinum, 2010, str. 101.



na dobu nezbytně nutnou povolená nakládání s vodami, popřípadě tato nakládání omezit nebo i zakázat.<sup>101</sup> Demonstrativní výčty případů veřejného zájmu jsou běžné i v unijním právu, např. v souladu s ustanovením čl. 4 odst. 1 písm. a) nařízení č. 1049/2001, o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise, podle něhož orgány odepřou přístup k dokumentu, pokud by zpřístupnění vedlo k porušení ochrany mj. veřejného zájmu ve stanovených případech. Lze tedy jen souhlasit se závěry ÚS, totiž že *„bez neurčitých právních pojmů by bylo nemožné efektivně realizovat veřejnou správu. V tom se ostatně v jistém smyslu projevuje širší ideové východisko, tzv. doktrína skepse o normách; ne všechna pravidla chování, právní pojmy se dají pro futuro (přesně) naformulovat, protože se pro určité typy případů – z důvodu jejich povahy – zformulují především principy, cíle, které potom soudy a státní orgány uvádějí v život aplikační činnosti“*.<sup>102</sup>

Z neurčitosti pojmu veřejný zájem vychází i jeho proměnlivá intenzita, která se mění v závislosti na konkrétních podmínkách a v určitých ohledech (podrobnostech) by ji bylo lze považovat za samostatný definiční znak. V některých případech by bylo možné různou míru intenzity veřejného zájmu podřadit pod předchozí definiční znak neurčitosti, avšak neurčitost je spíše předpokladem nalézání veřejného zájmu a různá míra intenzity až výsledkem posouzení konkrétní situace. Intenzita veřejného zájmu může být zvýrazněna již u vymezování jeho kvalifikací. Zcela jistě bude jiné intenzity zájem na ochraně zvláště chráněného živočicha a zájem na ochraně volně žijící zvěře, která zvláště chráněným živočichem není. V jiném úhlu pohledu je i dostatečná naléhavost situace předpokladem aplikace veřejného zájmu,<sup>103</sup> popř. lze i rozlišovat předem stanovený

---

<sup>101</sup> Mezi situacemi, kdy může k veřejnému zájmu dojít, vodní zákon uvádí, zejména je-li přechodný nedostatek vody nebo je-li ohroženo zásobování obyvatelstva vodou nebo došlo-li k jednorázovému odběru pitné vody z vodovodní sítě v případech záchranných prací při mimořádných událostech, požárech a jiných živelních pohromách, zásahu Hasičského záchranného sboru České republiky a jednotek požární ochrany nebo ozbrojených sil České republiky (viz ustanovení § 109 odst. 1 vodního zákona).

<sup>102</sup> Viz nálezy ÚS ze dne 8.7.2010, sp. zn. Pl. ÚS 8/08.

<sup>103</sup> Viz rozhodnutí Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 20.5.1998, sp. zn. 10 Ca 65/98. Krajský soud považuje za vodítko *„pro zjištění, zda je dán veřejný zájem na omezení vlastnických práv jedněch vlastníků ve prospěch vlastníků druhých, musí proto spočívat v naléhavosti veřejného zájmu na tom, zda právo vlastníků stavby na přístup ke stavbě převažuje nad právem na ochranu vlastnictví vlastníka pozemku*

přístup veřejný zájem aplikujících správních orgánů, protože jiné intenzity je povinnost správních orgánů dbát ve svých postupech veřejného zájmu (§ 2 odst. 4 SŘ) a povinnost správního orgánu něco činit, vyžaduje-li to veřejný zájem (např. § 89 odst. 2 SŘ).

Při naplnění výše uvedených znaků by měl být veřejný zájem vymahatelný, resp. je vymahatelný prostřednictvím určených nástrojů, a to v celku, kterým je veřejný zájem tvořen. Jednou z vlastností veřejného zájmu totiž je, že spravedlnosti by mělo být vždy učiněno zadost a mělo by být vidět, že tak bylo učiněno.<sup>104</sup>

Možnost vymahatelnosti vymezeného zájmu postrádají nejen různé zájmové spolky, ale do určité míry i mezinárodně právní vztahy, což působí problémy při formulaci mezinárodního veřejného zájmu. Postavení mezinárodních společenství lze potom s nadsázkou (a trochou troufalosti) přirovnat k postavení uskupení v rámci celku. Největším problémem v tomto směru je suverénní a rovnocenné<sup>105</sup> postavení států v rámci mezinárodního společenství (horizontální) a rovněž i skutečnost, že nejdůležitějšími subjekty utváření, implementace a prosazování norem mezinárodního práva životního prostředí zůstávají nadále národní státy.<sup>106</sup> S tím i samozřejmě souvisí donucení v mezinárodním právu, které je

---

*ve smyslu principu nedotknutelnosti vlastnictví. Je tomu tak z důvodu, že vlastnické právo jednoho vlastníka lze omezit pouze v zájmu uplatnění základních práv, tedy i práv vlastnických jiného subjektu“.*

<sup>104</sup> Viz rozsudek ve věci Morris L.J. in Ellis v. Home Office [1953], In Greenberg, D. *Stroud's Judicial Dictionary of Words and Phrases, Seventh edition, Volume 3: P-Z*. London: Sweet and Maxwell Ltd, 2006, str. 2205. Srov. nálezn Ústavního soudu ze dne 5.12.2002, sp.zn. IV ÚS 267/02, podle kterého „výkon státní moci, který zjevně ignoruje požadavek pro právní stát samozřejmý, tj., že nalézání práva má směřovat k řešení spravedlivému, nemůže Ústavní soud akceptovat. Takový postup je rozporný s principy, které je nezbytné respektovat v právním státě, za který se Česká republika prohlašuje v čl. 1 své Ústavy“.

<sup>105</sup> Srov. Čepelka, Č., Šturma, P. In Čepelka, Č. Šturma, P. *Mezinárodní právo veřejné. 2. vydání*. Praha: C.H.Beck, 2008, str. XLI. Rovnost mezi státy na mezinárodním poli lze označit za čistě formální, a to rovněž formulaci veřejného zájmu mezinárodním společenstvím neprospívá. K tomu ale samozřejmě může docházet i u formulace veřejného zájmu na úrovni státu.

<sup>106</sup> Viz Šturma, P. In Šturma, P. Damohorský, M. Ondřej, J. Smolek, M. Zástěrová, J. *Mezinárodní právo životního prostředí, 1. část (obecná)*, Praha: Eva Rozkotová – IFEC, 2004, str. 10. Podle P. Šturmy tento stav přetrvává i přes skutečnost, že v současné době roste význam mezinárodních vládních organizací jakožto aktérů v oblasti mezinárodního práva životního prostředí.

založeno na svépomoci.<sup>107</sup> Pro celek, který tvoří veřejný zájem, je potom příznačné vertikální postavení mezi regulátorem a regulovaným.

## 1.4 ČLENĚNÍ VEŘEJNÉHO ZÁJMU

Veřejný zájem lze v závislosti na zejména jeho umístění v textu, osobě regulátora a intenzitě rozčlenit do několika kategorií. Lze rozlišovat veřejné zájmy:

- 1) explicitní a implicitní,
- 2) mezinárodní, unijní a vnitrostátní,
- 3) prvního, druhého a třetího stupně,
- 4) různé právní síly,
- 5) širší a užší,
- 6) prosté a kvalifikované,
- 7) imediátní a mediátní,
- 8) genericky a individuálně určené.

Ad 1) *Explicitní a implicitní veřejné zájmy.* Pomineme-li, že veřejný zájem je ospravedlněním regulace, tzn. že je ztělesněn každým právním předpisem, můžeme se z formálního hlediska setkat buď s výslovným uvedením veřejného zájmu jako součástí dispozice (popř. odkazem

---

<sup>107</sup> Srov. Čepelka, Č., Šturma, P. In Čepelka, Č. Šturma, P. *Mezinárodní právo veřejné. 2. vydání.* Praha: C.H.Beck, 2008, str. XXXIX. Č. Čepelka a P. Šturma k tomu dále dodávají, že „státy si pravidla chování nejen samy přijímají, aby se jimi pak zavazovaly (opravňovaly), ale také samy je svépomocí též vynucují; jejich faktická nerovnost má nicméně vliv na efektivitu této svépomoci.“ Stejný názor vyjadřují i M. Damohorský a M. Smolek, podle nichž jedním z hlavních problémů práva životního prostředí obecně je úspěšné prosazování právních environmentálních norem. Tento podstatný deficit je v rámci mezinárodního práva životního prostředí daleko zřetelnější, než jak je tomu u vnitrostátních norem. Viz Damohorský, M., Smolek, M. In Damohorský, M. a kolektiv. *Právo životního prostředí. 3. vydání.* Praha: C.H.Beck, 2010, str. 127.

na veřejný zájem v hypotéze), nebo se situacemi, kdy je veřejný zájem nutno dovodit z textu právní normy. Z tohoto základního předpokladu vymezení veřejného zájmu lze rozlišit explicitní veřejný zájem a implicitní veřejný zájem, přičemž výskyt implicitní je daleko častější než výskyt explicitní. Když tedy ZOPK v ustanovení § 58 uvádí, že ochrana přírody a krajiny je veřejným zájmem, jedná se o explicitní vyjádření veřejného zájmu na ochraně přírody a krajiny. Naopak z formulace ustanovení § 3 odst. 2 věty první ZOPK znějící „Významné krajinné prvky jsou chráněny před poškozováním a ničením.“ lze dovodit, že existuje veřejný zájem na ochraně významných krajinných prvků před poškozováním a ničením a tento veřejný zájem je zde vyjádřen implicitně. Obdobně lze uvažovat při povolení kácení stromů podle § 8 odst. 1 ZOPK, kde není vazba dispozice právní normy na veřejný zájem uvedena a není ani odkaz na veřejný zájem v hypotéze, přesto musí orgán ochrany přírody objektivně posoudit a náležitě odůvodnit,<sup>108</sup> zda zájem na pokácení dřevin převyšuje konkurující veřejný zájem na jejich zachování. Zcela jistě přitom zvažuje estetický a funkční význam dřevin na straně jedné a závažnost důvodů pro jejich pokácení na straně druhé, aby mohl rozhodnout, zda pokácení dřevin povolí.<sup>109</sup>

Jak již bylo naznačeno v předchozím textu, k explicitnímu vyjádření veřejného zájmu nedochází příliš často a v konkrétním podání, tedy v dispozici, to není ani žádoucí, protože částečně vylučuje možnou flexibilitu. To samozřejmě neplatí při uvedení veřejného zájmu v hypotéze právní normy. Naproti tomu, implicitně je veřejný zájem vyjádřen v každém právním předpise. Rozdíl mezi explicitním a implicitním vyjádřením veřejného zájmu lze vidět i v prostoru správního (nebo soudního) orgánu k uvážení, v případě explicitního veřejného zájmu dochází ke zřejmému zúžení prostoru pro uvážení, které je naopak u implicitního veřejného zájmu širší. V právní teorii je rozlišení na implicitní a explicitní veřejné zájmy vnímáno i s ohledem na prostor k diskreci jako rozlišení veřejných zájmů otevřených (implicitních)

---

<sup>108</sup> Srov. Horáček, Z. Veřejný zájem v činnosti vodoprávních úřadů a příklady jeho užití v relevantních právních předpisech. *Vodní hospodářství*, 2011, roč. LXI, č. 3, str. 99.

<sup>109</sup> Viz rozsudek NSS ze dne 21.8.2008, sp.zn. 4 As 20/2008-84.

a uzavřených (explicitních).<sup>110</sup> Na implicitní veřejný zájem lze rovněž nahlížet jako na obecné určení veřejného zájmu a explicitní veřejný zájem jako jeho konkretizaci, která však není v právním řádu žádoucí. Je totiž třeba opět zdůraznit, že ačkoliv bude veřejný zájem v dispozici právní normy vyjádřen explicitně, jedná se spíše o proklamativní ustanovení a konkrétní veřejný zájem je třeba v řízení vždy nalézt.

Ad 2) *Mezinárodní, unijní a vnitrostátní veřejné zájmy*. Veřejné zájmy lze diferencovat podle celku, který veřejný zájem vymezuje. Jak již bylo uvedeno, veřejný zájem musí být vyjádřen nejméně právním předpisem, který může stanovovat povinnosti, resp. na jehož základě mohou být povinnosti stanoveny.

V případě, že rozlišujeme mezinárodní právní systém, právo EU a vnitrostátní právní systém, veřejný zájem potom může být mezinárodní, vyjádřený závaznými mezinárodními akty (nejčastěji mezinárodními úmluvami), unijní, vymezený v základních smlouvách EU a dále ve směrnících a nařízeních, a veřejný zájem na úrovni jednotlivých států, vyjádřený v zákonech a obecně závazných vyhláškách.<sup>111</sup> Z hlediska případné závaznosti by mělo být nerozhodné, zdali jde o veřejný zájem vymezený mezinárodním právem, unijním právem nebo vnitrostátním právním řádem. Odlišnost mezi těmito úrovněmi spočívá ve skutečnosti, že na rozdíl od vnitrostátně vymezených veřejných zájmů mezinárodní a unijní právo veřejné zájmy zpravidla pouze vymezují a tyto jsou pak nalézány vnitrostátními orgány (srov. i čl. 10 a 10a Ústavy).

Ad 3) *Veřejné zájmy prvního, druhého a třetího stupně*. Podle faktické důležitosti pro vymezující celek lze rozdělit veřejný zájem na několik stupňů, tj. veřejné zájmy důležitější a méně důležité, což vyjadřuje váhu významu veřejného zájmu a tím i priority společnosti. Kupříkladu R. Barnes rozlišuje veřejný zájem prvního, druhého a třetího stupně<sup>112</sup>. Za prvořadé

---

<sup>110</sup> Více viz Barnes, R. *Property Rights and Natural Resources*. Portland: Hart Publishing, 2009, str. 84-87.

<sup>111</sup> V rámci jednotlivých států – federací lze dále členit veřejné zájmy federace a jednotlivých federativních států.

<sup>112</sup> Více viz Barnes, R. *Property Rights and Natural Resources*. Portland: Hart Publishing, 2009, str. 90-112. Barnes zařazuje mezi veřejné zájmy prvního stupně (angl. „First Order Public

označuje ty, bez kterých by nemohl celek fungovat, jsou pro celek a život jeho členů naprosto zásadní a netřeba je ani vymezovat; mezi prvořadě veřejné zájmy lze zařadit i příznivé životní prostředí, jelikož nenaplňováním tohoto zájmu může dojít k jeho devastaci nikoliv pro současnou, ale pro budoucí generace. Při určování významu veřejného zájmu je nutno mít rovněž na paměti, že veřejné zájmy prvořadě jsou nadřazeny veřejným zájmům druhořadým a druhořadě dalším. Veřejný zájem vyššího stupně by potom měl být rovněž následně rozhodující při střetech veřejných zájmů a jejich harmonizaci. Není však možné tuto skutečnost přesně popsat do zákona, právní předpisy nemohou být všeobjímající, ale lze pomocí charakteristických znaků příslušný orgán nasměrovat, aby veřejný zájem vyššího stupně převážil.

Ad 4) *Veřejné zájmy různé právní síly.* S předešlým bodem souvisí rozlišování veřejných zájmů různé právní síly v rámci vnitrostátní právní úpravy, tedy těch, které vymezuje ústavodárce a vyplývají z ústavních předpisů a vyhlášených mezinárodních smluv, jež jsou součástí právního řádu (čl. 10 Ústavy), a těch, které jsou nižší právní síly vyplývající z „obyčejných zákonů“ a dále z obecně závazných vyhlášek územních samosprávných celků (prováděcí právní předpisy veřejné zájmy nevymezují, jak lze dovodit z čl. 78 a čl. 79 odst. 3 Ústavy a § 11 obecního zřízení a § 7 krajského zřízení). Konkrétně samostatná působnost územních samosprávných celků při vymezování veřejných zájmů bývá často přehlížena.<sup>113</sup> Obecně závaznou vyhláškou obce lze vymezit veřejný zájem v ochraně životního prostředí, je však nutno vždy sledovat zákony stanovené pole působnosti.<sup>114</sup> Toto rozlišení vychází ze samotného

---

Interests“) základní životní potřeby pro přežití, jídlo, vodu a přístřeší, a to nejen pro současné, ale i pro budoucí generace. Veřejné zájmy druhého stupně (angl. „Second Order Public Interests“) tvoří právní způsobilost, vzájemnost a jurisdikce. Veřejné zájmy třetího stupně (angl. „Third Order Public Interests“) jsou potom ty zbývající, vymezené veřejné zájmy.

<sup>113</sup> Podle F.S. Meyera je obsahová volnost veřejného zájmu v závislosti na místních podmínkách často opomíjeným principem formulace veřejného zájmu. K formulaci místních zájmů mnohdy dochází na centrální úrovni a tím i k „posilování monopolu na použití síly v podobě násilí prostřednictvím kontroly ekonomického, společenského a ideologického života“. Více viz Meyer, F.S. *Defense of Freedom: A Conservative Credo*, Chicago: Henry Regnery Company, 1962. str. 99.

<sup>114</sup> V souladu s ustanovením § 10 písm. c) obecního zřízení může obec bez dalšího výslovného zmocnění ukládat v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou povinnosti

principu tvorby právních předpisů, kdy právní předpis nižší právní síly nesmí být v rozporu s právním předpisem vyšší právní síly, to znamená, že veřejné zájmy vymezené obecně závaznými vyhláškami nesmí být v rozporu se zákony (přestože se jedná o výkon práva na samosprávu, nejde o originární normotvorbu, kterou by bylo možno přirovnat k zákonům<sup>115</sup>) a veřejné zájmy vymezené obyčejnými zákony nesmí být v rozporu s veřejnými zájmy vymezenými ústavními předpisy a mezinárodními úmluvami, které jsou součástí právního řádu. V oblasti práva životního prostředí to tedy bude znamenat, že ústavně zajištěný veřejný zájem na ochraně životního prostředí vyjádřený čl. 7 Ústavy a čl. 35 Listiny nemůže být bez dalšího (zcela však logicky) negován zájmem vymezeným obyčejným zákonem, který by vedl ke zničení životního prostředí.

Ad 5) *Veřejné zájmy širší a užší.* Veřejný zájem se v závislosti na konkrétnosti situace rozčleňuje na užší veřejné zájmy. Zcela jistě platí, že čím podrobnější je právní úprava, tím konkrétněji lze specifikovat veřejné zájmy, které úprava sleduje. Veřejný zájem na ochraně životního prostředí je v závislosti na situaci konkretizován od veřejného zájmu na ochraně přírody a krajiny přes veřejný zájem na ochraně zvláště chráněných živočichů až k ochraně konkrétního druhu, například bobra evropského. Zároveň v tomto platí, že čím je podrobnější regulace, tím větší je mnohočetnost a různorodost veřejných zájmů. V širokém veřejném zájmu na ochraně životního prostředí lze zcela jistě najít množství užších dílčích veřejných zájmů.

---

mj. k ochraně životního prostředí. Některé zákony na úseku ochrany životního prostředí rovněž vymezují pro obce speciální zmocnění vydávat obecně závazné vyhlášky, jedná se např. o ustanovení § 50 odst. 3 zákona o ochraně ovzduší, podle něhož může obec stanovit podmínky spalování suchých rostlinných materiálů nebo je zakázat, zakázat některé druhy paliv pro malé spalovací zdroje znečišťování, v rámci opatření proti světelnému znečištění vnějšího ovzduší regulovat promítání světelných reklam a efektů na oblohu).

Problému obecní novotvorby, resp. jejímu souladu se zákonem se věnoval Kroupa, který rozlišil tři skupiny vyhlášek rušených pro rozpor se zákonem, a to (1) že si obec myslí, že je neomezeným pánem, (2) reguluje zájmy, které sice s životem obec souvisí, regulaci ji však nepřísluší a (3) vyhláška obsahuje dílčí rozpory se zákonem. Více viz Kroupa, J. Problém souladu obecní normotvorby se zákonem je stále živý. *Veřejná správa*, 2006, č. 38, str. 8.

<sup>115</sup> Srov. Sládeček, V. *Obecné správní právo*. Praha: ASPI, 2005, str. 55.

Ad 6) *Veřejné zájmy prosté a kvalifikované.* Ačkoliv je pojem veřejného zájmu neurčitým právním pojmem, lze předem vymezit jeho intenzitu a podle toho rozlišovat veřejný zájem prostý a veřejný zájem kvalifikovaný.<sup>116</sup> Kvalifikovaný veřejný zájem obsahuje oproti prostému veřejnému zájmu i adjektivum vyjadřující stupeň jeho intenzity. Správní orgán se potom musí s touto skutečností vyrovnat při nalézání veřejného zájmu v odůvodnění svého výsledného postupu.

Kvalifikovaným veřejným zájmem zákonodárce navyšuje důležitost veřejného zájmu. Příklad kvalifikovaného veřejného zájmu můžeme nalézt v ustanovení § 8 odst. 2 písm. h) zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), podle něhož lze lesy, v nichž „jiný důležitý veřejný zájem“ vyžaduje odlišný způsob hospodaření, zařadit do kategorie lesů zvláštního určení. Kvalifikovaný veřejný zájem může být vyjádřen i jiným způsobem než adjektivem pojícím se k pojmu veřejný zájem, např. spojením „veřejný zájem výrazně převažuje nad...“ nebo „pouze z naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu“, kdy nestačí pouze prostá převaha jiného veřejného zájmu. Takto vyjádřený kvalifikovaný veřejný zájem je častý při udělování výjimek z ochranných podmínek životního prostředí, některé výjimky ze zákazů ve zvláště chráněných územích lze udělit pouze v případech, kdy veřejný zájem výrazně převažuje nad zájmem ochrany přírody (§ 43 odst. 1 a 2 ZOPK).

Ad 7) *Veřejné zájmy immediátní a mediátní.* V závislosti na skutečnosti, je-li k prosazení veřejného zájmu třeba jeho předcházející aprobaci veřejnou mocí či nikoliv, rozlišuje K. Eliáš veřejný zájem bezprostřední (immediátní) a zprostředkovaný (mediátní).<sup>117</sup> Bezprostřední veřejný zájem spočívá v nutnosti okamžitého zásahu v návaznosti na neodkladnost situace, fáze formulace veřejného zájmu zůstávají sice zachovány, nalézání veřejného zájmu však provádí sám adresát právní normy. Typickým příkladem může být použití cizí věci v naléhavém veřejném zájmu podle § 128 odst. 1 OZ. J. Spáčil k tomuto

<sup>116</sup> Např. Hoetzel, J. Zájmy veřejné. In Hoetzel, J., Weyr, F. et al. *Slovník veřejného práva československého*, Brno: Nakladatelství Rovnost, 1948, str. 577–578.

<sup>117</sup> Eliáš, K. Veřejný zájem (Malá glosa k velkému tématu). *Ad Notam*, 1998, roč. IV, č. 5, str. 104.



ustanovení uvádí, že „cizí věc lze použít za splnění zákonných podmínek a není proto třeba vydávat úřední rozhodnutí“.<sup>118</sup> V případě omezení vlastnického práva při bezprostředním veřejném zájmu však nelze opominout podmínky ustanovení čl. 11 odst. 4 Listiny.<sup>119</sup>

Ad 8) *Veřejné zájmy genericky a individuálně určené.* Veřejný zájem se vyvíjí a mění v prostoru a čase a postupně je v procesu své formulace konkretizován. Z tohoto hlediska se ve fázi abstraktní potom vyskytuje, i s ohledem na základní požadavek tvorby právních předpisů, zachování jejich obecnosti, veřejný zájem genericky určený (jelikož známe jen některé jeho charakteristické znaky, ale zůstává pojmem neurčitým) a ve fázi konkrétní veřejný zájem individuálně určený, kdy je již aplikován v určité situaci a známe jeho konkrétní, zákonným postupem nalezený obsah.

## 1.5 POJMY SOUVISEJÍCÍ S VEŘEJNÝM ZÁJMEM

Pro vyjádření veřejného zájmu jsou užívána různá označení, a to i často v závislosti na jeho historických a místních souvislostech. Mimo samotného termínu veřejný zájem (angl. „public interest“) jsou užívány termíny zájem společnosti (angl. „interest of society“), státní zájem (angl. „state interest“), národní zájem (angl. „national interest“), ale i další, jako třeba veřejný pořádek (angl. „public order“). Každý z uvedených termínů však má trochu odlišný význam a v některých případech se s významem pojmu veřejný zájem mohou ztotožňovat a krýt, jindy nikoliv a minimálně může být jejich používání nepřesné a matoucí. Tedy společenský zájem nemusí vždy respektovat právní předpisy, státní zájem zase nemusí uznávat veřejný zájem na úrovních jiných než státních,

---

<sup>118</sup> Spáčil, J. In Švestka J., Spáčil J., Škárková, M. Hulmák, M. a kol. *Občanský zákoník I. § 1–459. Komentář. 1. vydání.* Praha: C.H.Beck, 2008, str. 661.

<sup>119</sup> Srov. nález ÚS ze dne 9.10.1996, sp.zn. Pl. ÚS 15/96.

národní zájem může být odlišný od zájmů národnostních menšin a veřejný pořádek je už zjevně výrazně užší a mimo jdoucí.<sup>120</sup>

Ve vyjádření veřejného zájmu se nemusí vždy objevit slovo „zájem“, <sup>121</sup> popř. ani jeho označení za „veřejný“. Příkladem ze zahraničních právních úprav lze odkázat např. na Ústavu království Belgie, která pro veřejný zájem používá v čl. 16 pojem „veřejný prospěch“, Ústava republiky Finsko používá „obecný prospěch“ (§ 15) a Ústava republiky Francie a společenství mluví o „veřejné nezbytnosti“ (čl. XVII). Veřejný zájem je často ztotožňován i s obecným blahem (angl. „general welfare“), které má však širší význam a mimo veřejného zájmu obsahuje i ty zájmy, kterých dosažení není třeba zásah veřejné moci, ale jsou dostatečně zajišťovány jinak.<sup>122</sup>

Mimo obecného zájmu, který je zvláštním případem, jenž si zaslouží podrobnější srovnání, lze všechna další uvedená označení veřejného zájmu vnímat jako zájmy soukromé, zpravidla zájmy kolektivní.

### 1.5.1 VZTAH VEŘEJNÉHO A OBECNÉHO ZÁJMU

Pojmy obecný zájem a veřejný zájem jsou v právních řádech používány nesystematicky, a proto se jeví jako vhodné vymezit jejich vztah. Částí odborné veřejnosti bývá veřejný zájem vnímán jako podmnožina obecného zájmu, T. Kocourek mezi nimi vidí dokonce propast a veřejný zájem považuje za kvalifikovaný obecný zájem a jeho

---

<sup>120</sup> Srov. Eliáš, K. Ohled na veřejný pořádek jako výraz veřejného zájmu v soukromém právu a osnova nového občanského zákoníku. In Bejček, J. (ed.). *Veřejný zájem v obchodním právu: sborník příspěvků z VI. mezinárodní vědecké konference*. Brno: Masarykova univerzita. Vyd. 1. Brno: Masarykova univerzita, 2008, str. 20-28.

<sup>121</sup> Pojem „zájem“ byl dokonce v některé starší právní literatuře vnímán jako zadržetí (zabrání) věci. Viz Veselý, F.X. Soukromý zájem. In Veselý, F.X. *Všeobecný slovník právní. Díl pátý – Tabák - Živnost zlatnická*. Praha: nákladem vlastním – v komisi knihkupectví F. Topiče, 1899, str. 640-641.

<sup>122</sup> Srov. viz Grospič, J.: Stát a veřejný zájem v konstitucionalistice a ústavním právu. In Jirásková, V. (ed.): *Konference 2001. Český stát a vzdělanost*. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2002, str. 332-335. Pojem „obecného blaha“ je obsažen např. v preambuli k Ústavě Irské republiky.

podskupinu.<sup>123</sup> Toto je nutno důrazně odmítnout, už jen z toho důvodu, že není zřejmé, co by mimo veřejného zájmu zájem obecný tvořilo. Autorům takových myšlenek sice nelze upřít, že souvislosti používání předmětných pojmů právními předpisy k tomu může svádět, zejména když Listina v ustanovení čl. 11 upravuje v odstavci 3 pomocí pojmu obecný zájem meze vlastnických práv a v odstavci 4 pomocí pojmu veřejný zájem odejmutí nebo omezení vlastnických práv (velmi podobného, ne-li totožného charakteru je i ustanovení čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod,<sup>124</sup> ze kterého uvedená ustanovení Listiny vycházejí).<sup>125</sup>

S ohledem na závažnost uvedených článků Listiny pro zajištění ochrany životního prostředí ve vztahu k výkonu vlastnického práva by mohl být případný rozdíl interpretace pojmů při aplikaci norem práva životního prostředí významný, jelikož by potom bylo obtížné obecný zájem charakterizovat a tím i nesnadné stanovit meze vlastnických práv. ESLP sice v návaznosti na principy výkladu smluv v souladu s čl. 31 Vídeňské úmluvy o smluvním právu<sup>126</sup> ve své judikatuře připouští, že by tyto dva pojmy měly mít jiné významy (jinak by pro ně nebyly použity jiné

---

<sup>123</sup> Kocourek, T. Omezení vlastnického práva dle zákona o ochraně přírody a krajiny aneb propast mezi obecným a veřejným zájmem. In *Acta Universitatis Brunensis Iuridica No 337*. Brno: Masarykova univerzita, 2008, str. 1841-1851. Samotnou myšlenku podřazení veřejného zájmu pod zájem obecný však předtím formulovali, bohužel bez podrobnější argumentace, I. Průchová a J. Chyba ve své publikaci Průchová, I.; Chyba, J. *Omezení vlastnického práva k pozemku z důvodu obecného zájmu*. Brno: Masarykova univerzita, 1998, str. 30-32. T. Kocourek jejich názor prakticky bez dalšího přebírá, mimo výš uvedeného srov. rovněž Kocourek, T. Omezení vlastnického práva z důvodu ochrany životního prostředí. *Právní rozhledy*, 2010, roč. XIX, č. 6, str. 195-204.

<sup>124</sup> Sdělení č. 209/1992 Sb. Federálního ministerstva zahraničních věcí, o Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění protokolů č. 3, 5 a 8.

<sup>125</sup> Ustanovení čl. 11 odst. 3 stanoví, že „Vlastnictví zavazuje. Nesmí být zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy. Jeho výkon nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem.“, podle ustanovení čl. 11 odst. 4 „Vylastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu.“. V souladu s ustanovením čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod *každá fyzická nebo právnická osoba má právo pokojně užívat svůj majetek. Nikdo nemůže být zbaven svého majetku s výjimkou veřejného zájmu a za podmíněk, které stanoví zákon a obecné zásady mezinárodního práva. Předchozí ustanovení nebrání právu států přijímat zákony, které považují za nezbytné, aby upravily užívání majetku v souladu s obecným zájmem a zajistily placení daní a jiných poplatků nebo pokut.*

<sup>126</sup> Vyhláška č. 15/1988 Sb., o Vídeňské úmluvě o smluvním právu.

termíny),<sup>127</sup> v čem však rozdíl spočívá, ESLP neuvádí, nezabývá se důvody rozlišení (stejně jako rozlišením samotným) a používá oba pojmy ve své judikatuře promiskue<sup>128</sup>; promiskue tyto pojmy používá i odborná literatura.<sup>129</sup>

Český právní řád nerozlišuje mezi pojmy obecný zájem a veřejný zájem, ani neobsahuje vodítka pro teoretické odlišení, stejně tak nečiní domácí judikatura. Volné (a svévolné) užívání pojmů veřejný zájem a obecný zájem lze nejlépe demonstrovat na správních institutech smíru a odkladného účinku odvolání proti rozhodnutí. Při jejich nezměněné povaze odkazovaly právní předpisy upravující správní řízení postupně na veřejný zájem (vládní nařízení č. 8/1928 Sb.), poté na obecný zájem (vládní nařízení č. 20/1955 Sb., vládní nařízení č. 91/1960 Sb. a zákon č. 71/1967 Sb.)<sup>130</sup> a aktuální správní řád (zákon č. 500/2004 Sb.) odkazuje opět na veřejný zájem. Důvodová zpráva k aktuálnímu správnímu řádu tuto změnu zcela pomíjí. Jako synonyma jsou používány i v odborné literatuře.<sup>131</sup>

Pojem obecný zájem by mohl být i vyjádřením obecného blaha, to by však nedávalo v souvislostech jeho užívání právním řádem příliš smysl. S ohledem na uvedené skutečnosti tedy nelze připustit, že by byl nějaký zájem ještě širší než veřejný zájem a je nutno rozlišování mezi pojmy obecný zájem a veřejný zájem jednoznačně odmítnout.

---

<sup>127</sup> Viz odstavce 43 rozsudku ESLP ze dne 21.2.1986, ve věci James a jiní v. Spojené království.

<sup>128</sup> V judikatuře ESLP lze zaměnlivost pojmů ukázat na rozsudcích ze dne 22.6.2004, ve věci Broniowski proti Polsku (část C, odst. 3), ze dne 5.11.2002, Pincová a Pinc proti České republice (odst. 47) nebo ze dne 18.7.2006, ve věci Zich a ostatní proti České republice (odst. 70).

<sup>129</sup> Viz Mates, P. Bartoň, M. Public versus Private Interest – Can the Boundaries Be Legally Defined? In Bělohlávek, A.J. Rozehnalová, N. (eds.). *Czech Yearbook of International Law. Volume II. Rights of the Host States within the System of International Investment Protection*. Huntignon: Juris Publishing, Inc., 2011, str. 178 nebo Petrův, H. Ústavně právní aspekty posuzování existence veřejného zájmu. In Kudrna, J. (ed.). *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica 2. Dynamika současného konstitucionalismu*. Praha: Univerzita Karlova v Praze – Nakladatelství Karolinum, 2010, str. 97 a 105.

<sup>130</sup> Srov. rovněž Hromada, J. a kol. Obecný zájem. In Hromada, J. (ed.) *Právní slovník*. Praha: Orbis, 1966, str. 348.

<sup>131</sup> Žádný pramen však zároveň neuvádí výslovně, že by se jednalo o synonyma. Nerozlišuje mezi nimi např. Syllová. Srov. Sládeček, V. Mikule, V. Syllová, J. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2007, str. 240.

## 1.5.2 VZÁJEMNÉ SOUVISLOSTI A ROZDÍLY MEZI VEŘEJNÝM ZÁJMEM A SOUKROMÝM ZÁJMEM

Veřejný zájem bývá velmi často dáván do přímého kontrastu se zájmy soukromými<sup>132</sup> a bývá tím často zbytečně rozostřen<sup>133</sup>. Je nutno si uvědomit, že právní řád zejména s ohledem na základní ustanovení Ústavy a Listiny (čl. 2 odst. 3 a 4 Ústavy a čl. 2 odst. 2 a 3 Listiny) odkazy na zájmy soukromé obsahuje pouze výjimečně<sup>134</sup>, to však v žádném případě neznamena jejich absenci v procesu formulace veřejného zájmu. Už ze samotného pojetí formulace veřejného zájmu je totiž zřejmé, že je nutno brát v potaz zájmy soukromé a připustit, že jejich obsah může být s veřejným zájmem často v souladu a může být jimi spoluvytvářen.<sup>135</sup> Ostatně již F. Weyr uváděl, že „*to, čemu se říká veřejný zájem, může být jen jakýmsi průměrem řady zájmů soukromých. To co prospívá rozhodně většině soukromých zájmů určitých zájemníků, např. obyvatelů určité obce, je právě proto veřejným zájmem, i když se to popřípadě protíví zájmům*

<sup>132</sup> Za antomyňa považuje tyto pojmy např. P. Průcha ve své definici pojmu veřejný zájem, viz Průcha, P. Veřejný zájem. In Madar, Z. a kolektiv. *Slovník českého práva, II. díl, 3. rozšířené a podstatně přepracované vydání*, Praha: Linde Praha, 2002, str. 1654, nebo A. Gerloch viz Gerloch, A. Veřejný zájem. In Hendrych, D. a kol., *Právní slovník, 3. podstatně rozšířené vydání*, Praha: C.H.Beck, 2009, str. 1236.

<sup>133</sup> Což považuje např. E. Tomášková za ideální případ. Viz Tomášková, E. Veřejný zájem v podnikání. In Bejček, J. (ed.). *Veřejný zájem v obchodním právu: sborník příspěvků z VI. mezinárodní vědecké konference. Brno: Masarykova univerzita. Vyd. 1. Brno: Masarykova univerzita, 2008, str. 35.*

<sup>134</sup> Výjimku tvoří SZ, který v ustanovení § 18 odst. 2 mezi cíly územního plánování uvádí dosažení obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území a podle ustanovení § 18 odst. 3 orgány územního plánování koordinují veřejné i soukromé záměry změn v území, a dále obsahuje odkaz na soukromý zájem zákaz zneužití funkce soudce a státního zástupce [§ 80 odst. 5 písm. a) zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů, a § 24 odst. 2 písm. c) zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství].

<sup>135</sup> Více viz Eliáš, K. Veřejný zájem (Malá glosa k velkému tématu). *Ad Notam*, 1998, roč. IV, č. 5, str. 103. Dále např. podle Šímy je „*snaha o vlastní dobro transformována do produkce veřejného dobra, dobra veřejnosti. Transformace vlastního zájmu v obecné dobro však neprobíhá vždy. Jejím předpokladem je existence společenského řádu, který nabízí bezkonfliktní, tedy mírové soužití lidí*“. Viz Šíma, J. *Vlastnické právo vs. „veřejný zájem“*. Předneseno 13/12/2006 v rámci CEQLS, Konzervativní institut, Bratislava, [online, cit. 2011-11-30], dostupný z [http://www.libinst.cz/clanky.php?id=702#\\_ftn2](http://www.libinst.cz/clanky.php?id=702#_ftn2). D.F. Morgan dokonce uvádí, že veřejný zájem nelze definovat bez vzetí v potaz soukromých zájmů, a řadí tuto zásadu mezi čtyři základní předpoklady veřejného zájmu. Více viz Morgan, D.F. *The Public Interest*. In Cooper, T.L. (ed.). *Handbook on Administrative Ethics. 2nd. ed., rev. and expanded*. New York: Marcel Dekker, Inc., 2001, str. 151-152.

*menšiny nebo jediného jednotlivce. Veřejný zájem jest takto vyabstrahován ze zájmů soukromých“.*<sup>136</sup>

Samotná skutečnost, že z právní úpravy má prospěch soukromá osoba, tedy soukromý zájem, v žádném případě neznamena, že napadená právní úprava nesleduje veřejný zájem, jelikož právní regulace vždy sleduje veřejný zájem.<sup>137</sup> Z veřejného zájmu tak může mít i prospěch menšina na úkor většiny.<sup>138</sup> Vymezování a nalézání veřejných zájmů by mělo vést nejlépe k harmonizaci všech dotčených zájmů a tedy je přímo zohledňovat.<sup>139</sup> Možná překvapivým dojmem pak může působit zjištění, že vztah soukromých a veřejných zájmů se vyvíjí a některé soukromé zájmy se mohou postupem času proměňovat na zájmy veřejné.<sup>140</sup> Tento vývoj prodělaly patrně všechny dnes vnímané veřejné zájmy. I samotná ochrana životního prostředí prošla podobným procesem, jelikož byla v minulosti vnímána spíše jako zájem soukromý.

Zdánlivý kontrast mezi zájmy veřejnými a soukromými rovněž vzniká i z představy, že část odborné veřejnosti vnímá pojem veřejného zájmu jako nadbytečný, matoucí a nicneříkající; tvrdí, že neexistuje nic takového, jako je veřejný zájem, a existují pouze zájmy soukromé (individuální a kolektivní), které se vždy snaží získat pro sebe co největší podíl na veřejném vlivu a veřejné moci, a každý z představitelů jednotlivých

---

<sup>136</sup> Weyr, F. *Teorie práva*. Brno, Praha: Orbis, 1936, str. 310. Ve stejném smyslu viz rovněž Mates, P. Bartoň, M. Public versus Private Interest – Can the Boundaries Be Legally Defined? In Bělohlávek, A.J. Rozehnalová, N. (eds.). *Czech Yearbook of International Law. Volume II. Rights of the Host States within the System of International Investment Protection*. Huntignon: Juris Publishing, Inc., 2011, str. 181.

<sup>137</sup> Srov. odst. 39 a 40 rozsudku ESLP ze dne 21.2.1986, ve věci James a jiní v. Spojené království. Takovému závěru odpovídá i fakt, že lze vyvlastnit ve veřejném zájmu pro nezbytný přístup, řádné užívání stavby nebo příjezd k pozemku nebo stavbě (§ 170 odst. 2 SZ), tedy veskrze zájmy soukromé (srov. rozhodnutí Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 20.5.1998, čj. 10 Ca 65/98).

<sup>138</sup> Viz např. rozsudek ESLP ze dne 29.4.1999, ve věci Chassagnou a jiní v. Francie, kde ESLP spatřoval veřejný zájem v regulaci lovu, ačkoliv z toho profitovaly pouze osoby zabývající se lovem.

<sup>139</sup> Viz rozsudek NSS ze dne 21.8.2008, čj. 4 As 20/2008-84.

<sup>140</sup> Na tuto skutečnost upozorňoval už A. Randa, srov. Randa, A. *Právo vlastnické dle rakouského práva v pořádku systematickém, 7. vydání*. Praha: Česká akademie pro vědy, slovesnost a umění, 1922, str. 62.

soukromých zájmů vidí veřejný zájem pouze svým směrem.<sup>141</sup> Tyto závěry mohou plynout i z historických souvislostí, kdy, jak již bylo naznačeno, byly některé dnes veřejné zájmy vnímány jako zájmy soukromé.

Soukromý zájem může být zahrnut ve veřejném zájmu; tento fakt však neplatí naopak, že by veřejný zájem byl součástí soukromého zájmu. Obecně je respektováno, že zájmy soukromé jsou nižší než zájmy veřejné,<sup>142</sup> tedy veřejný zájem lze vzhledem k jeho povaze označit za vyšší hodnotu než zájem soukromý. Jako rozhodující rys veřejného zájmu lze rovněž vnímat jeho mocensky garantovanou převahu nad zájmem či zájmy soukromými.<sup>143</sup> Některé právní předpisy však staví soukromé a veřejné zájmy naroveň.<sup>144</sup>

Mezi zájmy soukromými lze rozlišit individuální a kolektivní zájmy. Kolektivní zájem potom bývá s veřejným zájmem ztotožňován. Jejich vztahu se věnoval již F.A. Hayek, podle kterého se „často mylně naznačuje, že všechny kolektivní zájmy jsou obecnými zájmy společnosti; avšak v mnoha případech může být uspokojování kolektivních zájmů jistých skupin s obecnými zájmy společnosti v naprostém rozporu“.<sup>145</sup> P. Mates považuje dávání přednosti kolektivnímu zájmu před zájmem veřejným dokonce za nebezpečí pro demokratickou společnost.<sup>146</sup> Kolektivní zájem je zájmem soukromým a podle toho je nutno s ním nakládat. Stejně tak

---

<sup>141</sup> Bell, D., Kristol, I. What is the Public Interest? *Public Interest*. 1965, roč. I, č. 1, str. 4-5. Někteří autoři jdou ještě dále, např. Kinkor z toho dovozuje, „že žádný rozpor mezi osobním a „veřejným“ zájmem, mezi individuálním a „společenským“ prospěchem neexistuje, protože pojmy „veřejná prospěšnost“ a „veřejný zájem“ jsou iracionální a postrádají logiku“. Viz Kinkor, J. *Trh a stát: k čemu potřebujeme filozofii?* Praha: Svoboda, 1996.

<sup>142</sup> Viz nálezný NSS ČSR Boh. adm. 124.

<sup>143</sup> Viz Pojem „veřejný zájem“. In *Slovník územního plánování*, převzato z Česko-rakousko-slovenská příručka územně plánovací terminologie. Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 2000, [online, cit. 2011-11-30], dostupný z: [http://www.uur.cz/slovník2/default.asp?action=hl\\_retezec](http://www.uur.cz/slovník2/default.asp?action=hl_retezec).

<sup>144</sup> Srov. ustanovení § 29 OZ, podle něhož může soud ustanovit opatrovníka také tomu, jehož pobyt není znám, jestliže je to třeba k ochraně jeho zájmů nebo vyžaduje-li to veřejný zájem.

<sup>145</sup> Hayek, F.A. *Právo, zákonodárství a svoboda, II. díl*. Praha: Academia, 1991, str. 14. F.A. Hayek tamtéž zároveň dodává, že *celé dějiny vývoje demokratických institucí jsou dějinami boje za to, aby se jednotlivým skupinám zabránilo ve zneužití vlády ve prospěch kolektivních zájmů těchto skupin*.

<sup>146</sup> Mates, P. K problematice neurčitých právních pojmů ve správním právu. *Právní rozhledy*, 2007, roč. XV, č. 9, str. 328.

nelze ztotožňovat pojmy soukromý zájem a individuální zájem, individuální zájem je soukromým zájmem jednotlivce a je tedy zájmu soukromému též podřazen.

Vztah jednotlivých zájmů je velice důležitý z hlediska vnímání následných dopadů převažujícího veřejného zájmu. Jiným způsobem bude vnímán veřejný zájem celkem nebo jeho částí, která jej považuje za součet soukromých zájmů a jinak bude vnímán, pokud je považován za něco více než zájem soukromý a soukromému zájmu nadřazený.

### **1.5.3 VZTAH VEŘEJNÉHO ZÁJMU K OBLASTEM TEORIE VEŘEJNÉ VOLBY, BEZPLATNÉ PRÁVNÍ POMOCI A SLUŽEB VE VEŘEJNÉM ZÁJMU**

V odborné literatuře se lze často setkat s instituty podobnými, ať již svým názvem nebo obsahem veřejnému zájmu. Jedná se o teorii veřejné volby (angl. „Public Choice Theory“), oblast bezplatné právní pomoci (angl. „Public Interest Law“) a oblast služeb obecného zájmu (angl. „General Interest Services“). Veřejná volba, kterou lze definovat jako rozhodování voličů, politiků a státních úředníků na „politických trzích“<sup>147</sup>, s procesem formulace veřejného zájmu úzce souvisí a řadu poznatků z této oblasti lze aplikovat i na poznání institutu veřejného zájmu. Lze je však i postavit do protikladu, jak ostatně činí i M. Feintuck,<sup>148</sup> a to zejména z důvodu tržního individualismu, který je představován ryze soukromými zájmy.

Oblast bezplatné právní pomoci s pojetím veřejného zájmu rovněž souvisí, avšak méně než to anglický ekvivalent pojmu veřejný zájem naznačuje. Oblastí bezplatné právní pomoci označujeme právní oblast právní pomoci těm, kteří si ji nemohou dovolit a jejichž práva jsou

---

<sup>147</sup> Viz Holman, R. *Mikroekonomie*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2002. s. 529.

<sup>148</sup> Feintuck, M. The Holy Grail or Just Another Empty Vessel? „The Public Interest“ in Regulation. Text of inaugural lecture, given at The Middleton Hall, University of Hull, on 21<sup>st</sup> February 2005, dostupný z <http://www2.hull.ac.uk/fass/docs/Law-inauguralfeintuck.doc>, str. 8.



porušována (zejména v oblastech sociální a ochrany životního prostředí<sup>149</sup>).

Oblastí služeb obecného zájmu označujeme služby, které vykazují specifické vlastnosti ve srovnání s těmi, které vykazují jiné hospodářské činnosti.<sup>150</sup> Jedná se např. o policii, soudnictví apod. a rovněž o služby obecného hospodářského zájmu, které musí být z důvodu přirozeného monopolu v místě ve veřejném zájmu regulovány. Jedná se o dodávky pitné vody, elektřiny a plynu ad.<sup>151</sup> Nevztahují se na ně pravidla práva ES, resp. EU týkající se hospodářské soutěže.<sup>152</sup>

## **Shrnutí**

Pojem veřejný zájem se vyznačuje třemi základními definičními znaky: legalitou, dostatečnou právní silou normy jeho vymezení a flexibilitou. Jelikož jde o pojem klasifikační, je nutné, aby byly všechny tyto znaky splněny. Jen poté lze předmětný zájem označit za veřejný a jako veřejný je vymahatelný. V opačném případě půjde o zájem soukromý.

---

<sup>149</sup> Podle J. Razzaque totiž v ochraně životního prostředí tkví potřeba takového nástroje v základním problému zejména rozvojových a méně vyspělých rozvinutých společností, totiž že veřejní představitelé a správní orgány nejsou schopni dostatečně dozorovat problematiku ochrany životního prostředí, a to zejména z důvodů nedostatečných finančních prostředků a personálního vybavení a nedostatku odborných znalostí. Z druhé, správní orgány mohou být neochotné vznést žalobu proti znečišťovateli z důvodu politického tlaku nebo samy správní orgány podporují aktivity, které by měly spíše regulovat. Zatřetí „public interest law“ redukuje vládní břemeno vymáhat regulaci a využívá k tomu soukromých peněz a tím šetří veřejné prostředky a vede tím k efektivnější správě legislativních politik. Více viz Razzaque, J. *Public Interest Environmental Litigation in India, Pakistan and Bangladesh*. The Hague: Kluwer Law International, 2004. Závěry této práce lze s určitou rezervou analogicky aplikovat i na Českou republiku a další postkomunistické země.

<sup>150</sup> Viz odst. 27 rozsudku ESD ze dne 10.12.1991, ve věci *Merci convenzionali porto di Genova SpA v Siderurgica Gabrielli SpA*, C-179/90.

<sup>151</sup> Srov. např. Hall, D. Lobina, E. *Private and Public Interest in Water and Energy*. *Natural Resources Forum*, 2004, roč. XXIX, č. 28, str. 268-277.

<sup>152</sup> Srov. Balaš, V. Konflikt mezi protichůdnými nebo domněle protichůdnými závazky vyplývajícími z práva ES/EU a mezinárodně právní ochrany investic v souvislosti s poskytováním služeb obecného hospodářského zájmu. *Právník*, 2011, roč. CL, č. 1, str. 2.

Z hlediska zejména umístění pojmu veřejný zájem v textu, osoby regulátora a intenzity je možno rozčlenit veřejné zájmy na explicitní a implicitní, mezinárodní, unijní a vnitrostátní, prvního, druhého a třetího stupně, různé právní síly, širší a užší, prosté a kvalifikované, imediátní a mediátní, genericky a individuálně určené.

Veřejný zájem bývá vyjadřován různými termíny (např. veřejný prospěch, veřejná nezbytnost), na druhé straně se lze setkat s termíny, kterými bývá veřejný zájem vyjadřován pouze zdánlivě (např. státní zájem, národní zájem). Obecný zájem lze s veřejným zájmem ztotožnit a oproti obecnému povědomí nelze soukromý zájem primárně vnímat jako protiklad k veřejnému zájmu a mnohdy jsou tyto zájmy v souladu.

## 1.6 FORMULACE VEŘEJNÉHO ZÁJMU

Proces vytváření regulace a její uplatňování veřejnou mocí lze označit jako formulaci veřejného zájmu. Tato ve vnitrostátních podmínkách zahrnuje, jak již bylo výše naznačeno, dvě fáze, a to fázi abstraktní, tedy vymezení veřejného zájmu zákonodárnou mocí, a fázi konkrétní, nalézání veřejného zájmu mocí výkonnou, popř. i mocí soudní, zejména však správními orgány. V podmínkách mezinárodního práva a práva EU rovněž dochází k formulaci veřejného zájmu, avšak konkrétní fáze není příliš častá, jelikož k nalézání veřejného zájmu v této úrovni téměř nedochází; mezinárodní a unijní právo zpravidla pouze vymezují veřejné zájmy, k jejich nalézání dochází převážně na vnitrostátní úrovni. Proto je tato kapitola věnována, pokud není výslovně uvedeno jinak, formulaci veřejného zájmu ve vnitrostátních podmínkách; v kapitole uvedené poznatky, zejména ve fázi vymezení veřejného zájmu, je možno analogicky využít i pro mezinárodní a unijní právní systémy, samozřejmě však s ohledem na jejich zvláštnosti.

Zároveň je nutné si uvědomit, že z důvodu proměnlivosti životních situací ne každý vymezený veřejný zájem dojde naplnění, tedy bude hodnocen ve fázi konkrétní a jako pro situaci přílehlavý veřejný zájem bude vůbec někdy nalezen. Při tvorbě regulace je veřejný zájem vymežován pouze obecně, pomocí charakteristických znaků, a je nalézán pro (konkrétní) situace, které nelze vždy úplně předvídat. Proces formulace veřejného zájmu působí i jako určité „síto určení veřejného zájmu“ pro konkrétní situaci. Abstraktní fázi získávají sdílené hodnoty společnosti postavení veřejných zájmů; výsledkem konkrétní fáze potom je, na rozdíl od fáze abstraktní, určení jednoho veřejného zájmu, který bude v dané situaci aplikován.

V obou fázích formulace veřejného zájmu je velmi důležitá harmonizace všech dílčích zájmů reprezentovaných veřejnou mocí na straně jedné a dotčenými subjekty na straně druhé a mezi sebou navzájem. Veřejná moc hájí zájmy veřejné, dotčené subjekty hájí

s výjimkami<sup>153</sup> zájmy soukromé. M. Feintuck popisuje harmonizaci jednotlivých partikulárních zájmů, resp. výsledný veřejný zájem jako pití z nádoby naplněné nápojem z různých hodnot různých subjektů v různém čase; nemůžeme si být jisti, že to, co pijeme, odpovídá našim představám, které jsme do přípravy nápoje vkládali.<sup>154</sup>

Jak již bylo uvedeno, veřejná moc ze samé své podstaty sleduje veřejný zájem. Tento princip se promítá i do práce jejích zaměstnanců, ať již jde o státní úředníky, tak o úředníky územních samosprávných celků; v případě státních zaměstnanců prozatím pouze v podobě zatím stále neúčinného služebního zákona.<sup>155</sup> Státní zaměstnanci by měli být povinni zdržet se jednání, které by mohlo vést ke střetu veřejného zájmu se zájmy osobními [§ 61 odst. 1 písm. i) služebního zákona] a úředníci územních samosprávných celků jsou povinni hájit při výkonu správních činností veřejný zájem [§ 16 odst. 1 písm. c) zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů].<sup>156</sup> Tyto osoby však prvotně nevystupují jako zaměstnanci veřejnoprávní korporace, ale jako státní úředníci, resp. úředníci územně samosprávných celků.<sup>157</sup> Při postupech podle SŘ lze potom příp. namítat podjatost úřední

---

<sup>153</sup> Z toho samozřejmě existují výjimky, kdy např. zástupce veřejnosti hájí ve smyslu § 23 SZ při pořizování návrhu, popřípadě konceptu územně plánovací dokumentace veřejné zájmy nebo účast občanských sdružení v řízeních ve věcech ochrany životního prostředí na úseku ochrany přírody a krajiny, integrované prevence, ochrany vod a posuzování vlivů na životní prostředí.

<sup>154</sup> Feintuck, M. The Holy Grail or Just Another Empty Vessel? „The Public Interest“ in Regulation. Text of inaugural lecture, given at The Middleton Hall, University of Hull, on 21<sup>st</sup> February 2005, [online, cit. 2011-11-30], dostupný z: <http://www2.hull.ac.uk/fass/docs/Law-inauguralfeintuck.doc>, str. 9.

<sup>155</sup> Zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon). Ministerstvo vnitra již ale připravilo věcný záměr zákona o úřednících a zaměstnancích veřejné správy a o vzdělávání ve veřejné správě, který byl schválen usnesením vlády ze dne 31. srpna 2011 č. 647 a který by měl služební zákon nahradit. V současné době je zpracováván návrh tezí zákona, který by měl být předložen vládě do 30. listopadu 2011 (bod II cit. usnesení vlády).

<sup>156</sup> Pro potřeby povinnosti úředníků územních samosprávných celků hájit při výkonu správních činností veřejný zájem byl veřejný zájem definován v Důvodové zprávě k návrhu zákona (viz Sněmovní tisk 1162, Poslanecká sněmovna, 3. volební období, 1998-2002) jako *souhrn práv a oprávněných zájmů České republiky, územního samosprávného celku a fyzických a právnických osob*.

<sup>157</sup> Srov. rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2004, č. j. 2 As 21/2004-67.

osoby (§ 14 odst. 1 SŘ). Případný střet zájmů veřejných funkcionářů řeší zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů.

Při formulaci veřejného zájmu je nutné se vyrovnat především s případnými důsledky pro veřejnost, která je vlastně vždy, více či méně, formulací ovlivněna a i se jí účastní. Nelze si v této souvislosti myslet, že ochrana životního prostředí je pouze záležitostí vlastní státu a jeho orgánům. Podle I. Jančářové „*naopak bez aktivní ingerující činnosti státních institucí by nemohly být prosazovány požadavky na kvalitu životního prostředí a její zachování*“.<sup>158</sup> Je to právě veřejnost, kdo důsledky formulace veřejného zájmu nese, a veřejnost hájí v tomto smyslu dvojí pozici. Buď její členové jsou formulací veřejného zájmu přímo dotčeni a prosazují a chrání své soukromé zájmy nebo v některých případech se veřejnost podílí na formulaci veřejného zájmu z pozice jeho ochránce. V tomto případě tedy zástupci veřejnosti neprosazují soukromé zájmy,<sup>159</sup> působí jako zástupci zájmů veřejných a tedy i jako určitá kontrola postupů veřejné moci. Jak při vymezování veřejného zájmu, tak ve fázi jeho nalézání je nutné s veřejností spolupracovat a jejím představám naslouchat. Je však zřejmé, že veřejnost nemusí být ve všech ohledech nejlepším hodnotitelem, zda-li je či není záměr škodlivý životnímu prostředí, resp. prospěšný společnosti.<sup>160</sup> Příkladem mohou být diskuse o dostavbě Jaderné elektrárny Temelín v České republice a rovněž v sousedním Rakousku a další citlivá témata podle všeobecného přístupu, že každý sice produkuje odpady a chce je někam vyvázet, nikdo však už nechce skládku v místě svého bydliště.

V současné době je role veřejnosti, vzhledem k rozšířenému pojetí zastupitelské demokracie, a rovněž i značnou mírou z důvodu složitosti legislativního procesu, stále velice podhodnocena. V případě fáze nalézání veřejného zájmu lze o jejím zapojení (alespoň dotčené části veřejnosti) v určitém slova smyslu mluvit, a to zejména v případě sledované ochrany

---

<sup>158</sup> Jančářová, I. *Účast veřejnosti při ochraně životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2002, str. 13.

<sup>159</sup> Prosazování soukromých zájmů namísto veřejných při privilegovaném postavení veřejnosti v procesech formulace veřejného zájmu značně snižuje vážnost, se kterou zástupci veřejné moci následně k zájmům hájeným dotčenou veřejností přistupují.

<sup>160</sup> Viz Wilson, W. *Making Environmental Laws Work*. Oxford: Hart Publishing, 1998, str. 62.

veřejných zájmů na úseku ochrany životního prostředí, kde je zapojení veřejnosti z již výše uvedeného důvodu kontroly více než žádoucí. Důležitým aspektem ochrany veřejného zájmu ze strany veřejnosti je samozřejmě přístup k informacím.

Formulaci veřejného zájmu je nutné lišit od prezentace veřejného zájmu, kdy veřejný zájem může být prezentován různými, k tomu oprávněnými subjekty (i soukromými); může se jednat o zástupce veřejnosti při pořizování územně plánovací dokumentace nebo účast občanských sdružení v řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny.

### 1.6.1 VYMEZOVÁNÍ VEŘEJNÝCH ZÁJMŮ

Vymezováním veřejných zájmů zejména v právních předpisech a jiných aktech, jimiž lze ukládat povinnosti, jsou vyjadřována závazná pravidla chování dotčených subjektů. Právními předpisy a jinými akty lze v závislosti na osobě regulátora spatřovat mezinárodní úmluvy, které obsahují mezinárodní veřejné zájmy, primární smlouvy EU a její směrnice a nařízení, jimiž se definují unijní veřejné zájmy, a zákony a obecně závazné vyhlášky, které určují vnitrostátní veřejné zájmy.<sup>161</sup>

Svrchovanost jednotlivých států s sebou nese právo každého z nich si upravit vnitřní záležitosti, avšak vymezené veřejné zájmy nesmí postrádat rozumný základ.<sup>162</sup> To platí pro provádění nejen ekonomické a sociální politiky, ale i pro ochranu životního prostředí.<sup>163</sup> Vnitrostátní veřejné zájmy ani nelze z pozice mezinárodních institucí hodnotit. Podle ustálené judikatury ESLP jsou i vnitrostátní orgány pro lepší znalost

---

<sup>161</sup> Situace může být trochu komplikovanější v případě federací, kdy některé veřejné zájmy mohou být vymezeny pouze samotnou federací, některé jednotlivými federálními státy. Jedná se však pouze o období našich rozdělených kompetencí mezi státem a územními samosprávnými celky.

<sup>162</sup> Srov. rozsudek ESLP ze dne 21.2.1986, ve věci James a jiní v. Spojené království, kdy prohlásil, že pojem veřejný zájem je nevyhnutelně rozsáhlý a považuje za přirozené, že rámec volné úvahy ponechaný zákonodárci při uskutečňování sociální a hospodářské politiky by měl být široký, proto bude respektovat zákonodárce v jeho představě, co je veřejný zájem, ledaže by jeho úsudek zjevně postrádal rozumný základ (viz odstavec 46).

<sup>163</sup> Viz odst. 53 rozsudku ESLP ze dne 19.2.2009, ve věci Kozacioglu proti Turecku.

společnosti a jejích potřeb v lepším postavení než mezinárodní soudce a mohou posoudit, co je ve veřejném zájmu.<sup>164</sup> Požadavek veřejného zájmu nebývá např. ani zpochybňován zahraničními investory při nezbytném vyvlastnění.<sup>165</sup> Je však zároveň nutno každý takový projev řádně prokázat a odůvodnit.<sup>166</sup> V některých případech totiž může hrát případné odůvodnění veřejného zájmu významnou roli při pozdější aplikaci výsledného právního předpisu.<sup>167</sup> Formulace veřejného zájmu je vymezena dělbou státní moci ve smyslu čl. 2 Ústavy a demokratickými hodnotami, a veřejný zájem nesmí být diktován ideologickými ani náboženskými motivy (čl. 2 odst. 1 Listiny), ani individuálními zájmy jen některých fyzických osob.<sup>168</sup>

Je nutno si uvědomit genezi vymezení veřejného zájmu, tedy přípravy právního předpisu. Jedná se o nutnou souhru politiky, práva (legislativy a legislativního procesu) a ekonomiky, kdy výsledek je často nejistý. Zpravidla to vypadá tak, že politici se rozhodnou, že je třeba nějaký regulační zásah, popř. jeho úprava, legislativci jej přepíší do podoby právního předpisu a ekonomové poskytnou pohled na důsledky, prostřednictvím něhož mohou regulátoři příp. ospravedlnit své jednání.

---

<sup>164</sup> Mezi jinými viz např. odst. 2 rozsudku ESLP ze dne 22.1.2004, ve věci Jahn a další proti Německu.

<sup>165</sup> Srov. Balaš, V. Konflikt mezi protichůdnými nebo domněle protichůdnými závazky vyplývajícími z práva ES/EU a mezinárodně právní ochrany investic v souvislosti s poskytováním služeb obecného hospodářského zájmu. *Právník*, 2011, roč. CL, č. 1, str. 10.

<sup>166</sup> Srov. odst. 432 rozhodčího nálezu International Centre for Settlement of Investment Disputes ze dne 2.10.2006, ve věci ADC v Maďarsko.

<sup>167</sup> Viz rozsudek NS ze dne 16.7.2008, sp. zn. 22 Cdo 1121/2008, ve kterém NS zkoumajíce novou definici rybníka nového zákona o rybářství z roku 2004 [zákon č. 99/2004 Sb., o rybníkářství, výkonu rybářského práva, rybářské strážní, ochraně mořských rybolovných zdrojů a o změně některých zákonů (zákon o rybářství)] oproti definici v předchozím zákoně o rybářství z roku 1963 dospěl k závěru, že novou definicí došlo fakticky k vyvlastnění a postrádal veřejný zájem, který by ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny takové vyvlastnění připouštěl. Podle NS totiž „*text zákona ani důvodová zpráva k němu výslovně nezdůvodňují existenci veřejného zájmu na takovém omezení, zákon pak nestanoví náhradu pro takto omezené vlastníky pozemků, resp. způsob jejího určení. Je též třeba přihlídnout ke skutečnosti, že žalobce nabyl úplatně vlastnictví pozemků za určitého právního stavu a bylo by v rozporu s principy právního státu, kdyby jeho postavení jako vlastníka bylo bez splnění ústavních podmínek zákonem výrazně změněno k horšímu*“. Srov. rovněž nález ÚS ze dne 18.5.2000, sp.zn. III. ÚS 307/99, který se vyjadřoval k ústavnosti čl. 8 odst. 2 ústavy z roku 1960.

<sup>168</sup> Srov. nález ÚS ze dne 13.9.1994, sp.zn. Pl. ÚS 9/94.

Každý v daném řetězci může chápat veřejný zájem jinak a zprvu bohužel záměr ve veřejném zájmu může být překroucen, a to i třeba nevědomky naprosto jiným směrem. Že může být i samotný účel regulace vnímán jinak v různých pohledech (např. zákonodárce, sociologa a soudce), zdůrazňuje i P. Holländer.<sup>169</sup> Takový pohled v podstatě naplňuje interdisciplinární rozměr veřejného zájmu, který zasahuje nejen do práva, ale i do jiných společenskovedních disciplín, zejména do sociologie, politologie a ekonomie.

Vymezování vnitrostátních veřejných zájmů je tedy v pravomoci každého státu a jeho vnitrostátních orgánů, protože jsou to právě stát a jeho vnitrostátní orgány, kdo zná konkrétní vnitrostátní potřeby nejlépe. Při vymezování veřejného zájmu je nutné brát v úvahu hledisko proporcionality mezi nastavením práv a povinností dotčených osob<sup>170</sup> a rovněž brát v potaz i definiční znaky veřejného zájmu, stejně jako požadavky na tvorbu právních předpisů, zejména jejich obecnost, resp. maximu všeobecnosti právní regulace, která náleží k základním principům materiálního právního státu.<sup>171</sup> Je nutno připomenout, že i ústavní zákon je totiž možno zrušit ÚS pro rozpor s principy demokratického právního státu.<sup>172</sup>

Zásadním aspektem tvorby právních předpisů je jejich obecnost, která je důležitou součástí principu panství zákona a tím rovněž právního státu.<sup>173</sup> Jak již bylo uvedeno, veřejný zájem je pojmem neurčitým a jeho konkrétní obsah bývá v závislosti na konkrétních situacích nalézán. Chceme-li veřejný zájem, popř. odkaz na něj v právním předpise uvést (explicitní veřejný zájem), je nutné toto respektovat a zachovat jeho obecnost. To platí samozřejmě i u implicitních veřejných zájmů. Nalézání veřejného zájmu lze samozřejmě usměrnit uvedením charakteristických

---

<sup>169</sup> Holländer, P. *Filozofie práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, str. 81.

<sup>170</sup> Viz rozsudek ESLP ze dne 23. září 1982, ve věci Sporrang a Lönnrothová v. Švédsko. ESLP v tomto rozsudku judikoval, že konflikty veřejných zájmů s ochranou vlastnického práva musí být řešeny v souladu s principem spravedlivé rovnováhy („fair balance“).

<sup>171</sup> Viz nález ÚS ze dne 18.4.2001, sp.zn. Pl. ÚS 55/2000.

<sup>172</sup> Srov. nález ÚS ze dne 10.9.2009, sp.zn. Pl. ÚS 27/09. V tomto případě se ovšem nejednalo o zrušení ústavního zákona z důvodu nedostatku jeho obecnosti, nýbrž pro rozpor s čl. 9 Ústavy.

<sup>173</sup> Viz nález ÚS ze dne 19.2.2003, sp.zn. Pl. ÚS 12/2002.



znaků (a to i v prováděcím právním předpise), avšak nikdy nelze stanovit konkrétní věc veřejným zájmem; materiálně by se potom nejednalo o právní předpis, ale o individuální právní akt.<sup>174</sup>

Stanovení určité konkrétní věci veřejným zájmem přímo v zákoně by bylo i v přímém rozporu s požadavkem obecnosti při tvorbě právních předpisů a dále s principem dělby moci podle čl. 2 odst. 1 Ústavy, protože by si moc zákonodárná přivlastnila pravomoc moci výkonné; konkrétním vymezením obsahu veřejného zájmu zákonem se stává rovněž i jeho nalézání bezpředmětným a výsledek soudně nepřezkoumatelným. Obsahem právního předpisu by v podstatě bylo individuální rozhodnutí, což je nepřípustné.<sup>175</sup> To ostatně již několikrát judikoval ÚS, zákonodárná moc se však i přesto snažila veřejný zájem v konkrétní věci určit zákonem.

ÚS se tomuto tématu podrobně věnoval ve svých nálezech ze dne 28.6.2005, sp.zn. Pl. 24/04 a ze dne 17.3.2009, sp.zn. Pl. 24/08, jimiž zrušil konkrétní vymezení rozvoje a modernizace části labské vodní cesty (zákon č. 118/2004 Sb.), resp. vzletové a přistávací dráhy letiště Praha Ruzyně (zákon č. 544/2005 Sb.) veřejným zájmem. Že jde o v českém právu nestandardní řešení, přiznávala i Důvodová zpráva k návrhu uvedeného zákona (ta ostatně i počítala s tím, že pokud bude veřejný zájem stanoven zákonem, netřeba jej prokazovat ve vyvlastňovacím řízení a tedy stavebním úřadům odpadne tato povinnost). Zákony byly zrušeny, ačkoliv vycházely z obdobného zákona č. 168/2001 Sb., o dálničním obchvatu Plzně, který naopak zrušen nebyl, ačkoliv i jej provázely problémy, kdy např. Poslanecká sněmovna (dále rovněž jen „Sněmovna“) musela přehlasovat veto prezidenta.<sup>176</sup> Zákon č. 168/2001 Sb. však nebyl napaden u ÚS; v opačném případě lze právě s ohledem na uvedené nálezy ÚS předpokládat, že by jeho osud byl stejný jako zákonů č. 118/2004 Sb. a č. 544/2005 Sb.

---

<sup>174</sup> Srov. Knapp, V. *Teorie práva*, Praha: C.H.Beck, 1995, str. 149-150.

<sup>175</sup> K. Šimáčková a P. Molek k tomu zdůrazňují, že prostor jednou poskytnutý správnímu orgánu ke správnímu uvážení mu nemůže být opět vzat zpět, a to ani orgány moci soudní. Viz Šimáčková, K. Molek, P. *Zákonodárství: opět hra bez hranic? Časopis pro právní vědu a praxi*, Brno, 2004, roč. XII, č. 2, str. 123.

<sup>176</sup> Viz usnesení Poslanecké sněmovny č. 169/2001 Sb.

Další pokus Parlamentu konkrétně definovat obsah pojmu veřejný zájem zůstal nenaplněn, návrh „zákona šestnácti silnic“, který obsahoval v původním textu vymezení šestnácti staveb dálnic a rychlostních silnic jako staveb ve veřejném zájmu, byl zamítnut.<sup>177</sup> Paralelu navrhovaných úprav lze vidět pouze v meziválečném vládním nařízení č. 372/1938 Sb., o stavbě dálnic, o zřízení generálního ředitelství stavby dálnic a o jeho organizaci, avšak ani v tomto nařízení nedocházelo k takovému omezení práv, resp. k prohlášení některých staveb přímo za veřejný zájem. Definicí pojmu veřejný zájem pro účely stavebního zákona obsahoval rovněž věcný záměr nového stavebního zákona schválený usnesením vlády ze dne 20. června 2001 č. 612. Všechny pokusy Parlamentu stanovit konkrétní věc veřejným zájmem přímo v zákoně souvisely s rychlejší a „bezproblémovou“ výstavbou veřejně prospěšných staveb a souvisejícími snahami novelizovat v tomto směru zákon o vyvlastnění.

Uvedené snahy vyvrcholily v přijetí zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní infrastruktury, který sice realizaci dopravní infrastruktury za veřejný zájem neprohlašuje, ale výrazně omezuje práva vlastníků dotčených pozemků i nástroje práva životního prostředí. Zákon byl nedávno novelizován zákonem č. 209/2011 Sb., který úpravu rozšířil i na stavby vodní a energetické infrastruktury a změnil název zákona (jedná se tedy o zákon o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury).<sup>178</sup>

Obecné požadavky na tvorbu vnitrostátních právních předpisů obsažené v Legislativních pravidlech vlády jsou však závazné pouze pro zákony, jejichž předkladatelem je vláda, a pro podzákoné právní předpisy. Parlament není žádnými těmito pravidly vázán, pouze formální náležitosti návrhu zákona obsahuje jednacím řád Poslanecké sněmovny Parlamentu, který však oproti Legislativním pravidlům vlády neukládá vyhodnotit dopady na životní prostředí.<sup>179</sup> Pouze slabou náhradou

---

<sup>177</sup> Viz ve volebním období Sněmovny 2002-2006 Sněmovní tisk č. 373, resp. Senátní tisk č. 55.

<sup>178</sup> Viz i Aktualita. *Právní Rozhledy*, 2008, č. 18, str. II.

<sup>179</sup> Viz § 86 odst. 4 zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny. Legislativní pravidla vlády schválená usnesením vlády ze dne 19. března 1998 č. 188 a změněná pozdějšími usneseními vlády uvádějí povinné uvedení dopadů na životní prostředí v čl. 9 odst. 2 písm. g).

je možnost případného přikázání návrhu zákona k projednání Výboru pro životní prostředí Poslanecké sněmovny Parlamentu a Výboru pro územní rozvoj, veřejnou správu a životní prostředí Senátu Parlamentu.

Vymezování veřejných zájmů bývá často ovlivněno soukromými zájmy samotných normotvůrců. Velkou moc ovlivňovat chod legislativního procesu má zejména lobbying vlivných zájmových skupin. Jeho důsledkem potom právní předpis reprezentuje spíše soukromý než veřejný zájem<sup>180</sup>, popř. akceptace veřejného zájmu vyžaduje značné úsilí a dobu. Ochrana životního prostředí je velmi často předmětem negativního lobbyingu ze strany dotčených zájmových skupin, a to zejména z důvodu zvýšených finančních nákladů na splnění jejích požadavků. Lobbying silných zájmových skupin v legislativním procesu je celosvětovým problémem i nejnáročnějších demokracií: například americkému Kongresu trvalo přijetí zákona o čistotě ovzduší (angl. „Clean Air Act“) více než deset let vyjednávání, aby byl nakonec stejně přijat zákulisními dohodami bez jakékoliv možnosti účasti veřejnosti.<sup>181</sup> Zároveň však W. Wilson zdůrazňuje relativní vyrovnanost a racionalitu environmentálních požadavků ve Spojených státech amerických a Velké Británii.<sup>182</sup>

Nestandardní postupy v legislativním procesu nejsou výjimkou ani v České republice, stačí připomenout marnou snahu prosadit povinnost zachování minimálních zůstatkových průtoků pod malými vodními elektrárnami, kvůli nimž téměř neprošla transpoziční novela VZ před volbami do Sněmovny v roce 2010<sup>183</sup> nebo předtím zmatky kolem dvou, po sobě jdoucích novel ZOPK.<sup>184</sup> Samotnou kapitolou potom byly

---

<sup>180</sup> Viz Farber, D.A.; Frickey, P.P. *Law and Public Choice: a Critical Introduction*. Chicago: The University of Chicago Press, 1991, s. 1.

<sup>181</sup> Viz Wilson, W. *Making Environmental Laws Work*. Oxford: Hart Publishing, 1998, str. 27.

<sup>182</sup> *Ibid*, str. 28.

<sup>183</sup> Viz Sněmovní tisk 895 z volebního období Sněmovny 2006-2010. Zákon nakonec vyšel pod č. 150/2010 Sb. a možnost zavedení minimálních zůstatkových průtoků do povolení, v nichž nebyl stanoven, neobsahuje.

<sup>184</sup> Viz Sněmovní tisky 632 a 902 z volebního období Sněmovny 2006-2010, kdy druhý uvedený byl vládou projednáván ještě před schválením prvního, a to z důvodů nápravy nevhodných pozměňovacích návrhů v Senátu. Zákonem č. 349/2009 Sb. (Sněmovní tisk 632) nakonec došlo k vypuštění výslovné speciality zákona o ochraně přírody a krajiny ve vztahu k předpisům o lesích, vodách, územním plánování a stavebním řádu, o ochraně nerostného bohatství, ochraně zemědělského půdního fondu, myslivosti a rybářství (§ 90 odst. 4).

peripetie ve Sněmovně při hlasování o přijetí zákona č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmě a její nápravě.<sup>185</sup> Lze říci, že projednávání environmentální legislativy je vždy provázeno mocenskými tlaky silných hospodářských skupin.

Časté změny právní úpravy ochrany životního prostředí vždy v návaznosti na převahu toho kterého názorového proudu v zákonodárném sboru jsou příkladem prosazování soukromých zájmů. Spolehlivými kontrolními mechanismy těchto „nešvarů“ jsou právě větší transparentnost legislativního procesu a zapojení dotčené veřejnosti. J.-F. Méthot tyto dva principy dokonce zařadil mezi pět základních principů ovládajících proces vymezování veřejného zájmu.<sup>186</sup>

Již J.J. Rousseau podporoval zapojení veřejnosti v rozhodovacích procesech ze dvou důvodů: zapojení má žádoucí výsledky a dále pomáhá rozvíjet člověka v sociálních směrech.<sup>187</sup> Ostatně i Listina v ustanovení čl. 21 odst. 1 stanovuje, že občané mají právo podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců. V současné době je bohužel zapojení veřejnosti a transparentnosti procesu vymezování veřejných zájmů aplikováno pouze při přípravě zákonů vládou, a to v rámci knihovny připravované legislativy<sup>188</sup> a tzv. procesu RIA<sup>189</sup>;

---

<sup>185</sup> Zásadní nesouhlas podnikatelské sféry s návrhem a rozpory mezi členy tehdejší koalice Stranou zelených a Občanskou demokratickou stranou vyústily téměř v nepřijetí návrhu zákona (Sněmovní tisk 322 z funkčního období Sněmovny 2006-2010) Sněmovnou ve třetím čtení. Hlasování muselo být dvakrát zpochybněno (jednou dokonce až v rámci dalšího projednávaného bodu), aby byl návrh napotřetí (a po koaličním jednání) přijat.

<sup>186</sup> J.-F. Méthot pojmenoval pět základních principů vedoucích proces vymezování veřejného zájmu, které lze využít obecně. Na prvním místě vyzdvihuje nutnou účast veřejnosti, srozumitelnost záměru vymezení, decentralizaci, kdy místní zájmy je nutné formulovat na místní úrovni, a s tím související obsahovou volnost veřejného zájmu v závislosti na místních podmínkách a v neposlední řadě transparentní výkon veřejné moci. Viz Méthot, J.-F. *How to Define Public Interest?*, [online, cit. 2011-11-30], dostupný z: [http://www.ustpaul.ca/EthicsCenter/documents/activities-How\\_to\\_Define\\_Public\\_Interest.pdf](http://www.ustpaul.ca/EthicsCenter/documents/activities-How_to_Define_Public_Interest.pdf).

<sup>187</sup> Viz McLaverty, P. Is Public Participation a Good Thing? In McLaverty, P. (ed.). *Public Participation and Innovations in Community Governance*. Algershot: Ashgate Publishing Limited, 2002, str. 186.

<sup>188</sup> Na základě bodu II/2 usnesení vlády ze dne 18. července 2007 č. 816 jsou zveřejňovány návrhy právních předpisů, včetně věcných záměrů zákonů, zařazených v elektronické knihovně Úřadu vlády, děje se tak na adrese <http://eklep.vlada.cz/eklep/page.jsf>.

<sup>189</sup> Obecné zásady pro ohodnocení dopadů regulace RIA byly schváleny usnesením vlády č. 877 ze dne 13. srpna 2007 a současně byla v tomto směru novelizována Legislativní

určitou míru transparentnosti procesu v Parlamentu zajišťují internetové stránky obou komor, kde lze legislativní proces podrobně sledovat, a dále zásada veřejnosti schůzí komor Parlamentu (čl. 36 Ústavy). Na druhé straně je nutné si uvědomit, že zvýšené zapojení veřejnosti přináší určité riziko na úspěšnosti výsledku, a to nejen ve vymezení veřejného zájmu, ale posléze i v jeho nalézání, stejně jako při ovlivnění legislativního procesu zájmovými skupinami. Ve snaze vyhovět velkému množství skupin hájících soukromé zájmy („hyperpluralismus“<sup>190</sup>) může být paradoxně opominut širší veřejný zájem.

### 1.6.2 NALÉZÁNÍ VEŘEJNÉHO ZÁJMU

Nalézání veřejného zájmu představuje konkrétní fázi jeho formulace a probíhá především ve vnitrostátních podmínkách. Nalézání veřejného zájmu je tedy typickým úkolem veřejné moci, zejména veřejné správy.<sup>191</sup> V právu životního prostředí je veřejný zájem nalézán primárně správními orgány, v jiných oborech práva může být samozřejmě nalézán i soudní mocí. Již prvorepublikový NSS ČSR zdůrazňoval, že „*veřejný zájem není obsahem práva jednotlivce a k jeho ochraně a zastoupení jsou povolány pouze úřady samy, které k jeho zjištění mají postupovat z moci úřední. Pohledy zájmů veřejných jednotlivých účastníků jako své právo uplatňovat a zastupovat jej nesmí, nýbrž může jej hájit jen úřad sám.*“<sup>192</sup> Některé

---

pravidla vlády. Proces RIA se uplatňuje jak pro předpisy vznikající na evropské úrovni, tak se mu musí podrobit s malými výjimkami všechny návrhy právních předpisů vznikající v členských státech; u nás se jedná o předpisy vznikající v legislativním procesu vlády. V poslední době proces ochabuje, jelikož jej víceméně všechny ústřední úřady vnímají jako zbytečnou zátěž a nechápou jeho nesporný přínos a hledají umělé důvody pro výjimky z procesu. Negativně se na tomto pohledu podepisuje rovněž legislativní proces ve Sněmovně, kdy poslanci (ani senátoři) nejsou žádným takovýmto hodnocením dopadů svých návrhů limitováni. Ve vnitrostátních souvislostech lze dále jen litovat, že na „mrtvém bodě“ dnes leží návrh Ministerstva vnitra k aktivnímu zapojení veřejnosti do legislativního procesu, a tím i jeho větší otevření.

<sup>190</sup> Jedná se o stav, v němž značný počet skupin hájících soukromý zájem dominuje veřejnoprávnímu procesu. Pro podrobnosti viz Thomas, J.C. *Public Participation in Public Decisions: New Skills and Strategies for Public Managers*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1995, str. 164-165.

<sup>191</sup> Srov. Pomahač, R. *Průvodce veřejnou správou*. Praha: ISV nakladatelství, 1999, str. 143.

<sup>192</sup> Viz rozhodnutí NSS ČSR ze dne 16. dubna 1919, sp. zn. 1538/19. V tehdejší době však ještě neexistovala oprávnění občanských sdružení a zástupce veřejnosti při projednávání územně plánovací dokumentace, tudíž s touto možností rozhodnutí nepočítá.

zahraniční právní úpravy vymezují ochranu veřejných zájmů veřejnou správou přímo ve svých ústavách.<sup>193</sup>

V právu životního prostředí existují případy nalézání veřejných zájmů legislativními akty, a to vyhlášení zvláště chráněných území. Je zcela jisté, že se jedná o nalézání veřejného zájmu, vyhlášení významných zvláště chráněných území je však v případě národních parků realizováno zákony (§ 15 odst. 3 ZOPK) a v případě chráněných krajinných oblastí nařízeními vlády (§ 25 odst. 3 ZOPK). S největší pravděpodobností lze předpokládat, že pokud by vznikala předmětná úprava dnes, stanovou formou by bylo opatřením obecné povahy.

Soulad přijatého řešení s veřejným zájmem je obsažen i v základních zásadách činnosti správních orgánů v ustanovení § 2 odst. 4 SŘ a s ohledem na § 177 odst. 1 SŘ se tato zásada použije i v případech výkonu veřejné správy, ve kterých je SŘ vyloučen. Je nutno připomenout, že správní orgány při nalézání veřejného zájmu vycházejí z již vymezených veřejných zájmů (veřejná správa je v souladu s § 2 odst. 1 SŘ činností podzákonou) a nejsou zmocněny k vymezování nových veřejných zájmů.

Zásada postupu správních orgánů v souladu s veřejným zájmem přímo souvisí, spolu s dalšími základními zásadami nestranného postupu a rovného přístupu a legitimního očekávání, se zásadou legality. Z právního hlediska je potom požadavek činnosti pouze ve veřejném zájmu součástí působnosti a pravomoci správního orgánu a je tak vždy i kritériem legality. Při uskutečňování působnosti a pravomoci orgány veřejné správy je třeba proto sledovat, zdali jsou tyto v každém jednotlivém případě realizovány v souladu s jejich účelem.<sup>194</sup> Naproti tomu evropské správní právo, resp. ESD, princip ochrany veřejného zájmu mezi obecné principy správního práva výslovně nezařazuje, lze jej ale vnímat v rámci všeobecně uznávaného principu legality.<sup>195</sup>

---

<sup>193</sup> Viz např. ustanovení čl. 226 Ústavy republiky Portugalsko.

<sup>194</sup> Hendrych, D. a kol., *Správní právo. Obecná část. 7. vydání*, Praha: C.H.Beck, 2009, str. 88.

<sup>195</sup> J. Schwarze zařazuje mezi všeobecné principy správního práva mimo principu legality, principy nediskriminace, proporcionality, právní jistoty, ochrany legitimního očekávání a právo být slyšen, viz Schwarze, J. *European Administrative Law*. London: Sweet and Maxwell, 2006, str. 5-6.

Správní orgán je tak při svém rozhodování povinen zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti a přijaté správní rozhodnutí musí být v souladu s veřejným zájmem (§ 50 odst. 3 SŘ). Okolnosti důležité pro ochranu veřejných zájmů zjišťuje správní orgán sám, případně prostřednictvím dotčených orgánů a jejich vyjádření a závazných stanovisek k věci (§ 136 SŘ). Pokud zákon nestanoví, že některý podklad je pro správní orgán závazný, hodnotí správní orgán podklady, zejména důkazy, podle své úvahy (§ 50 odst. 4 SŘ). K hodnocení jednotlivých veřejných zájmů mohou orgány vedoucí řízení využívat znalecké posudky. Je však nutno mít na paměti, že znalecký posudek je určen toliko ke zkoumání otázek skutkových. Znalec proto nemůže hodnotit, zda by např. určité stavební úpravy mohly snížit nebo změnit krajinný ráz (§ 12 odst. 1 ZOPK), neboť tato otázka je otázkou právní.<sup>196</sup> V odůvodnění rozhodnutí potom uvede důvody výroku rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů (§ 68 odst. 3 SŘ).<sup>197</sup>

Správní řízení je možno zahájit buď na základě návrhu fyzické či právnické osoby, tzv. žádosti (§ 44 SŘ), nebo z úřední povinnosti (§ 46 SŘ), v některých případech pak obojím způsobem; stejně tak lze zahájit řízení o vydání opatření obecné povahy (§ 170 SŘ), na které se přiměřeně použijí ustanovení o správním řízení (§ 174 odst. 1 SŘ). Zahájení řízení na základě žádosti přichází v úvahu tam, kde se jedná především o vlastní (soukromý) zájem tohoto subjektu. Naproti tomu zahájení řízení z úřední povinnosti nastupuje v případě převážně veřejného zájmu.<sup>198</sup> Podle NSS lze v obecné rovině „předmět řízení definovat za pomoci dvou kritérií: subjektivního nebo objektivního. Subjektivní vymezení předmětu řízení je určeno hospodářským či společenským cílem, který subjekt vyvoláním řízení sleduje. Objektivní vymezení předmětu řízení je pak odvislé od veřejného zájmu a okruhu chráněných zájmů, o které se v tom či onom typu řízení jedná. Objektivní vymezení nalézá svůj odraz v systematice zákonné úpravy, která je vnitřně

<sup>196</sup> Viz rozsudek NSS ze dne 5. 11. 2008, sp.zn. 1 As 59/2008-77.

<sup>197</sup> Srov. stanovisko ombudsmana ze dne 29.1.2008, sp. zn. 3596/2007/VOP/PK, [online, cit. 2011-11-30], dostupný z: [www.ochrance.cz](http://www.ochrance.cz).

<sup>198</sup> Viz rozsudek NSS ze dne 31.3.2009, čj. 8 Ans 1/2008-170.

členěna dle jednotlivých okruhů chráněných zájmů (např. památková péče, ochrana přírody a krajiny, požární bezpečnost, aj.). Tyto dva typy vymezení předmětu řízení se přirozeně mohou a nemusí překrývat; sledování a naplnění jednoho (subjektivního) hospodářského cíle však může typicky zahrnovat posouzení několika okruhů veřejných zájmů, které mohou být upraveny celou řadou tzv. složkových zákonů.<sup>199</sup> Lze souhlasit s J. Vedralem, že „ne všechny úkony správních orgánů, se kterými je spojen vznik, změna nebo zánik práv/a nebo povinností, musejí být vždy rozhodnutími vydávanými ve správním řízení podle částí druhé a třetí správního řádu“.<sup>200</sup>

Ačkoliv (nebo právě proto) je veřejný zájem pojmem neurčitým a je mnohdy vyjádřen pouze charakteristickými znaky, výsledkem konkrétní fáze formulace veřejného zájmu je posouzení mezi různými zájmy s konkrétním obsahem, který je spojen s okolnostmi případu.<sup>201</sup> Nejde již o abstraktní hodnotu, o jakou se jednalo na začátku této fáze. Podstatnou úlohu při jeho nalézání hraje tzv. diskreční pravomoc neboli správní uvážení příslušného správního orgánu. Správní uvážení přichází podle P. Průchy v úvahu tam, „kde to vyžaduje veřejný zájem a kde je třeba jej naplňovat diferencovanými právními řešeními“.<sup>202</sup> Nelze však směšovat neurčité právní pojmy se právním uvážením, ačkoliv oba tyto instituty se vyznačují určitou mírou volnosti při jejich aplikaci.<sup>203</sup> V. Sedláček rozlišuje tyto instituty, že „na rozdíl od správního uvážení, kdy správní orgán volí mezi určitými možnostmi, „uvažuje“, při aplikaci neurčitého právního pojmu si musí správní orgán pojem v souvislosti s existujícím skutkovým stavem vyložit (interpretovat)“.<sup>204</sup> Nalézání veřejného zájmu je nutné odlišovat od aplikace neurčitého právního

---

<sup>199</sup> Viz odst. 24 usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 10. 2008, čj. 8 As 47/2005-86.

<sup>200</sup> J. Vedral polemizuje se závěrem NSS ze dne 22. 1. 2009, čj. 1 As 92/2008-76 o povaze územního souhlasu. Viz Vedral, J. Rozhodnutí správního orgánu ve správním řádu a v soudním řádu správním – pokus o srovnání na vybraných příkladech. *ASPI – Původní nebo upravené texty pro ASPI*, 2010, str. 7 až 10.

<sup>201</sup> Srov. Hendrych, D a kol., *Správní právo. Obecná část. 7. vydání*, Praha: C.H.Beck, 2009, str. 89-90.

<sup>202</sup> Viz Průcha, P. Správní uvážení. In Madar, Z. a kolektiv. *Slovník českého práva, II. díl, 3. rozšířené a podstatně přepracované vydání*, Praha: Linde Praha, 2002, str. 1448.

<sup>203</sup> Srov. nález ÚS ze dne 29.5.1997, sp.zn. III. ÚS 31/97.

<sup>204</sup> Sládeček, V. *Obecné správní právo. 2. vydání*. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009, str. 145.



pojmu veřejný zájem; nalézání veřejného zájmu je výkonem diskreční pravomoci.

Zákon dává diskrečním oprávněním veřejné moci možnost volby mezi několika řešeními. V podstatě se jedná o oprávnění správního orgánu provést volbu, jejíž výsledek bude vždy legální. Jak ale upozorňuje D.J. Galligan, k výkonu diskrečních oprávnění by měl úředník přistupovat s rozumem a řídit se účelností řešení a samozřejmě i morálními hodnotami.<sup>205</sup> Správní uvážení by totiž mělo směřovat nikoliv k výběru mezi několika možnostmi, ale k výběru správného řešení mezi několika možnostmi.<sup>206</sup> V právu životního prostředí se bude nejčastěji jednat o volbu povolení stavby, zařízení nebo činnosti vydat či nevydat nebo povolit či nepovolit výjimku z ochranných podmínek. Podle NSS „možnost volby však neznamena absolutní či neomezené správní uvážení, to v moderním právním státě neexistuje. Každé správní uvážení má své meze, vyplývající v první řadě z ústavních principů zákazu libovůle, principu rovnosti, zákazu diskriminace, příkazu zachovávat lidskou důstojnost, principu proporcionality atd. Dodržení těchto mezí podléhá soudnímu přezkumu“.<sup>207</sup> D. Hendrych k tomu uvádí, že *při uskutečňování působnosti a pravomoci správními orgány je tedy třeba vždy sledovat, zda-li jsou v každém jednotlivém případě realizovány v souladu s jejich účelem*.<sup>208</sup> V opačném případě je to důvod k jejich nicotnosti nebo zrušení.

Z hlediska ochrany veřejného zájmu je třeba přistupovat k diskreční pravomoci aktivně v mezích zákona a orgány státní správy by měly mít možnost, popř. povinnost v rámci diskreční pravomoci veřejný zájem chránit. Je však třeba si uvědomit, jak upozorňuje J. Hoetzel, „že při nalézání veřejného zájmu nejde pouze o volné uvážení příslušného správního orgánu, ale o řešení otázky právní, neboli zjištění, zda tu veřejný zájem je a jakého je obsahu, což někdy vyžaduje rozbor celého obsahu

---

<sup>205</sup> Viz Galligan, D.J. *Discretionary Powers: A Legal Study of Official Discretion*. Oxford: Oxford University Press, 1986, str. 5.

<sup>206</sup> *Ibid*, str. 7.

<sup>207</sup> Více viz rozsudek NSS ze dne 23.3.2005, čj. 6 A 25/2002-42.

<sup>208</sup> Srov. Hendrych, D a kol., *Správní právo. Obecná část. 7. vydání*, Praha: C.H.Beck, 2009, str. 88.

*a úmyslu právního předpisu*“.<sup>209</sup> Jak již bylo uvedeno, existuje celá škála nebo struktura zájmů, které nemusí být nutně v souladu, a mohou se střetnout při řešení konkrétního případu, na který se příslušné právní úpravy vztahují. Je úkolem aplikujícího správního orgánu, aby rozpoznal a přiklonil se k zájmu, který má převažovat, a taková situace se může odehrávat právě při zaplňování prostoru pro volnou úvahu.<sup>210</sup> Nalezený veřejný zájem nemusí být v žádném případě svou povahou absolutní,<sup>211</sup> to ostatně ani nelze.

České orgány ochrany životního prostředí disponují většinou širokou diskreční pravomocí, kdy není nutné ani za splnění všech podmínek případné povolení vydat, samozřejmě je nutné takové zamítnutí řádně odůvodnit.<sup>212</sup> Naproti tomu rakouská právní úprava přímo zavazuje správní orgán při splnění daných podmínek povolení vydat.<sup>213</sup>

Zvláštní postavení v procesu má správní orgán vedoucí řízení. Ochrana veřejného zájmu jej provází ve všech postupech. D. Hendrych jej charakterizuje tak, „*že je zpravidla současně zástupcem veřejného zájmu i soudcem*“.<sup>214</sup> Mimo obecného vymezení vztahu k veřejnému zájmu v ustanovení § 2 odst. 4 obsahuje SŘ přímou vazbu veřejného zájmu i k některým úkonům správních orgánů. Při opatřování podkladů pro vydání rozhodnutí je správní orgán povinen zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu (§ 50 odst. 3). Rovněž veřejnoprávní smlouvy musejí být výslovně v souladu s veřejným zájmem, pokud totiž nejsou, může to být důvod na jejich zrušení [§ 159 odst. 2,

---

<sup>209</sup> Hoetzel, J. Zájmy veřejné. In Hoetzel, J., Weyr, F. et al. *Slovník veřejného práva československého*, Brno: Nakladatelství Rovnost, 1948, str. 37.

<sup>210</sup> Více viz Skulová, S. *Správní uvážení – základní charakteristika a souvislosti pojmu*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2003, str. 98.

<sup>211</sup> Srov. nález NSS ČR Boh. adm. 5766 (popř. též nález NSS ČR Boh. adm. 14396), podle kterého „*kdyby vyvlastnění bylo podmíněno absolutní nutností, byl by tím tento institut prakticky znehodnocen a soukromý zájem vlastníků by byl neúměrně povýšen nad zájem veřejný. Míněna je nutnost pouze relativní*“.

<sup>212</sup> Např. podle ustanovení § 56 odst. 1 ZOPK lze udělit v případě výrazně převažujícího veřejného zájmu nad zájmem ochrany přírody výjimku; i při nalezení výrazně převažujícího zájmu k tomu však není orgán ochrany přírody povinen.

<sup>213</sup> Viz Weber, K. *Public Environmental Law in Austria*. In Seerden, R.J.G.H. Heldeweg, M.A. Deketelaere, K.R. (eds.). *Public Environmental Law in the European Union and the United States*. The Hague: Kluwer Law International, 2002, str. 13.

<sup>214</sup> Hendrych, D. a kol., *Správní právo. Obecná část. 5. rozšířené vydání*, Praha: C.H.Beck, 2003, str. 575.

resp. § 167 odst. 1 písm. d) SŘ]. Odkaz na veřejný zájem lze v SŘ nalézt i v dalších souvislostech, ty jsou spíše ale procesního charakteru. Atrakci věci nadřízeným orgánem lze vykládat jako ochranu vyššího veřejného zájmu.<sup>215</sup>

### **Úloha dotčených orgánů v nalézání veřejného zájmu**

Na nalézání veřejného zájmu se nedílně podílejí dotčené orgány (§ 136 SŘ), a to i při prosazování zájmů na ochraně životního prostředí. Pakliže nevede jeden z orgánů ochrany životního prostředí řízení sám, je tento veřejný zájem ve své podstatě hájen prostřednictvím stanovisek a závazných stanovisek dotčených orgánů.<sup>216</sup> V případě postupů podle SZ mohou být stanoviska a závazná stanoviska dotčených orgánů laděna do koordinovaného stanoviska, resp. do koordinovaného závazného stanoviska (§ 4 odst. 6 SZ) a orgán vedoucí řízení dostane pouze jedno stanovisko, resp. závazné stanovisko, kterým je vyjádřen veřejný zájem na ochraně životního prostředí.<sup>217</sup> Tomu i odpovídá jedna ze zásad činnosti správních orgánů uvedená v ustanovení § 8 SŘ, totiž že správní orgány dbají vzájemného souladu všech postupů, které probíhají současně a souvisejí s tímiž právy nebo povinnostmi dotčené osoby (odstavec 1), a dále správní orgány vzájemně spolupracují v zájmu dobré správy (odstavec 2), a to samozřejmě zejména v případě správních orgánů hájících protichůdné zájmy.<sup>218</sup> Mimo správních orgánů je nutné zmínit postavení územních samosprávných celků, které jsou dotčenými orgány,

---

<sup>215</sup> Viz Hoetzel, J. Zájmy veřejné. In Hoetzel, J., Weyr, F. et al: *Slovník veřejného práva československého*, Brno: Nakladatelství Rovnost, 1948, str. 578.

<sup>216</sup> Stejně postupy se uplatňují i v německé právní úpravě. Viz Rodi, M. Public Environmental Law in Germany. In Seerden, R.J.G.H. Heldeweg, M.A. Deketelaere, K.R. (eds.). *Public Environmental Law in the European Union and the United States*. The Hague: Kluwer Law International, 2002, str. 227.

<sup>217</sup> Ustanovení § 4 odst. 6 SZ však obsahuje dvě podmínky pro vydání koordinovaného stanoviska nebo koordinovaného závazného stanoviska, a to že dotčeným orgánem je tentýž orgán veřejné správy a požadavky na ochranu dotčených veřejných zájmů nejsou v rozporu.

<sup>218</sup> Srov. rozsudek NSS ze dne 29. 10. 2008, sp.zn. 9 As 8/2008-80, který se zabýval součinností stavebních úřadů a orgánů ochrany přírody (viz § 126 předchozího stavebního zákona č. 50/1976 Sb. a § 65 ZOPK).

jestliže se věc dotýká práva územního samosprávného celku na samosprávu (§ 136 odst. 2 SŘ).

Dotčené orgány hrají při nalézání veřejného zájmu důležitou úlohu, protože prosazují ve správních řízeních a dalších postupech správních orgánů veřejné zájmy, které jsou jim svěřeny. V případě, že jdou některé veřejné zájmy hájené dotčenými orgány proti sobě, je správní orgán vedoucí řízení povinen se s tím vyrovnat a zájmy pokud možno harmonizovat.<sup>219</sup> Ačkoliv se v případě stanovisek dotčených orgánů nejedná o rozhodnutí ve správním řízení, v poslední době směřuje judikatura českých nejvyšších soudních instancí k posuzování závazných stanovisek jako soudně přezkoumatelných rozhodnutí, tedy nejen pouze v rámci přezkumu výsledného rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 75 odst. 2 SŘS.<sup>220</sup> Je důležité si rovněž uvědomit, že závazné stanovisko, zejména negativní, by mělo být patřičně odůvodněno.<sup>221</sup>

Zásada zavazující správní orgány dbát vzájemného souladu je obsažena i v právní úpravě dotýkající se přímo ochrany životního prostředí (viz např. § 65 a § 90 odst. 15 ZOPK nebo § 17 a § 104 odst. 9 VZ), obecně v ustanovení § 4 odst. 2 SZ,<sup>222</sup> podle něhož orgány územního plánování a stavební úřady postupují ve vzájemné součinnosti s dotčenými orgány chránícími veřejné zájmy podle zvláštních právních předpisů, přičemž zvláštními právními předpisy SZ myslí zejména zákony ochrany životního prostředí. Zájmy chráněné těmito zvláštními

---

<sup>219</sup> Viz § 136 odst. 6 SŘ, podle kterého při řešení rozporů mezi správním orgánem, který vede řízení, a správními orgány, které jsou dotčenými orgány, jakož i mezi dotčenými orgány navzájem, týkajících se řešení otázky, jež je předmětem rozhodování, se postupuje přiměřeně podle ustanovení o řešení sporů o příslušnost s tím, že v případě bezvýslednosti dohodovacího řízení musí být zpráva o jeho průběhu spolu s návrhy jednotlivých ústředních správních úřadů ústředním správním úřadem, na jehož návrh bylo dohodovací řízení zahájeno, bez zbytečného odkladu předložena k řešení vládě.

<sup>220</sup> Srov. Vedral, J. Rozhodnutí správního orgánu ve správním řádu a v soudním řádu správním – pokus o srovnání na vybraných příkladech. *ASPI – Původní nebo upravené texty pro ASPI*, 2010, str. 11-15.

<sup>221</sup> Srov. rozsudek NSS ze dne 13.8.2009, čj. 7 As 43/2009-52.

<sup>222</sup> Obdobné ustanovení obsahoval předchozí stavební zákon č. 50/1976 Sb. v ustanovení § 126. Podle rozsudku NSS ze dne 29.3.2007, čj. 1 As 16/2006-54 byla jeho účelem vedle ochrany dalších důležitých veřejných zájmů také ochrana životního prostředí. Tyto zájmy chrání tzv. „složkové zákony“, které tvoří právní okolí SZ a které upřesňují, jaká povolení, závazná stanoviska, posudky nebo vyjádření jsou v daném řízení zapotřebí, případně zda je souhlas orgánu, jež příslušné zájmy hájí, vůbec nutný.

právními předpisy lze potom označit jako zájmy speciální vůči zájmům chráněným stavebním zákonem. Důležitým principem postupu dotčených orgánů v řízeních je vázanost předchozím stanoviskem nebo závazným stanoviskem (viz § 4 odst. 3 SZ).<sup>223</sup> Ustanovení je pro postupy dotčených orgánů a ochranu jim svěřených veřejných zájmů klíčové; jakmile již došlo vyřešení střetu dotčených zájmů a k jejich harmonizaci, nelze ochranu veřejného zájmu opětovně uplatňovat (jinak se k nim nepřihlíží). Projevem zásady zavazující správní orgány dbát vzájemného souladu je i zcela jistě úprava koordinovaných stanovisek, resp. koordinovaných závazných stanovisek (§ 4 odst. 6 SZ).

Řešení střetu zájmů upravuje i zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), který v ustanovení § 33 odst. 1 stanoví, že jestliže jsou využitím výhradního ložiska ohroženy objekty a zájmy chráněné podle zvláštních předpisů (příčemž zvláštními předpisy jsou rovněž zákony ochrany životního prostředí), objekty a zájmy fyzických nebo právnických osob, jsou organizace, orgány a fyzické a právnické osoby, jimž přísluší ochrana těchto objektů a zájmů, povinny ve vzájemné součinnosti řešit tyto střety zájmů a navrhnout postup, který umožní využití výhradního ložiska při zabezpečení nezbytné ochrany uvedených objektů a zájmů. Podle R. Makariuse „*k naplnění požadavků, resp. zákonné povinnosti řešit střet zájmů, je nezbytné prokázat, že exploatací ložiska budou tyto zájmy a objekty skutečně ohroženy*“.<sup>224</sup>

## Úloha účastníků řízení v nalézání veřejného zájmu

Důležitou roli v nalézání veřejného zájmu plní zastupováním vlastních, soukromých zájmů účastníci řízení (s výjimkou dotčené veřejnosti). Správní orgán je povinen o zahájení řízení uvědomit bez zbytečného odkladu všechny jemu známé účastníky. O tom, že probíhá

---

<sup>223</sup> SZ samozřejmě upravuje přímo v ustanovení § 4 odst. 3 výjimky, kdy tomu tak není, a to v případě *nově zjištěných a doložených skutečností, které nemohly být uplatněny dříve a kterými se podstatně změnily podmínky, za kterých bylo původní stanovisko vydáno, nebo skutečností vyplývajících z větší podrobnosti pořázené územně plánovací dokumentace nebo podkladů pro rozhodnutí nebo jiný úkon orgánu územního plánování nebo stavebního úřadu.*

<sup>224</sup> Makarius, R. *České horní právo. Díl. I.* Ostrava: Montanex, 1999, str. 115.

řízení, je správní orgán povinen bezodkladně poté, co se o něm dozví, uvědomit i toho, kdo se stal účastníkem až po zahájení řízení, nejde-li o osobu, která se sama jako účastník do řízení přihlásila (§ 47 SŘ).

Mezi nejdůležitější oprávnění účastníků řízení patří zejména navrhnout důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení až do vydání rozhodnutí, právo vyjádřit v řízení své stanovisko, musí jim být před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí nebo mohou podávat opravné prostředky (§ 36, § 81, § 95 a § 100 SŘ). Návrhy účastníků jsou poté jedním z podkladů pro vydání rozhodnutí (§ 50 odst. 1 SŘ). Správní orgán je povinen v odůvodnění uvést mj. informaci o tom, jak se vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí (§ 68 odst. 3 SŘ).

Zatímco účastníci řízení hájí zpravidla svá (veřejná) subjektivní práva, ostatní subjekty na řízení se účastníci mají za úkol chránit veřejné zájmy, jež by v případě realizace záměru mohly být ohroženy. NSS k tomu dodává, že *„nemusí se přitom vždy nutně jednat o osoby práva veřejného; může jít i o soukromoprávní subjekty (jako je tomu v případě stěžovatele), které byly (obvykle cestou individuálního správního aktu vydaného na základě zákonného zmocnění) pověřeny určitými pravomocemi v oblasti veřejného práva“*.<sup>225</sup> Jako účastník řízení vystupuje i dotčená veřejnost reprezentovaná zejména občanskými sdruženími, která nehájí svá subjektivní práva, nýbrž veřejný zájem.

## Úloha veřejnosti v nalézání veřejného zájmu

Nezastupitelnou úlohu při nalézání veřejného zájmu plní tzv. dotčená veřejnost,<sup>226</sup> pakliže může do povolovacího či jiného<sup>227</sup> procesu vstupovat;

---

<sup>225</sup> Viz rozsudek NSS ze dne 30. 11. 2007, čj. 1 As 58/2006-66. Mimo účastníků řízení do řízení vstupují typicky subjekty označované jako „dotčené orgány“, popř. též další subjekty vstupující do řízení z titulu zvláštní právní úpravy (např. podle § 19 odst. 2 horního zákona). Z materiálního hlediska je základním rozlišovacím znakem mezi účastníky a těmito subjekty povaha zájmů, jež ve stavebním řízení hájí.

<sup>226</sup> Viz zejm. ustanovení § 70 ZOPK.

<sup>227</sup> Například proces posuzování vlivů na životní prostředí není povolovacím procesem, ale jeho účelem je toliko získání objektivního odborného podkladu pro vydání rozhodnutí, popřípadě opatření podle zvláštních právních předpisů [viz § 1 odst. 3 ZPVŽP].

v řízeních týkajících se ochrany životního prostředí je jí to ve většině případů umožněno. Úlohu účasti veřejnosti v povolovacích procesech výstižně charakterizuje L. Krämer: „*To, co potřebujeme, je spravedlnost pro životní prostředí. Předpisy o přístupu k životnímu prostředí jsou jedním z mnoha nástrojů, jak se k tomuto cíli o něco přiblížit*“.<sup>228</sup>

Jako důvod pro rozšiřování účasti veřejnosti může být vnímána určitá pomoc státním orgánům identifikovat všechny aspekty dané věci.<sup>229</sup> Nadto má dotčená veřejnost v činnosti správních orgánů důležitou kontrolní funkci. Podle P. Černého „*důvodem této možnosti je nepochybně zájem na důslednější ochraně životního prostředí a jeho jednotlivých složek jako důležitých veřejných zájmů*“.<sup>230</sup> I z tohoto důvodu mohou občanská sdružení, jejichž hlavním posláním je podle stanov ochrana přírody a krajiny, vstupovat do některých správních řízení a být předem o zahájení těchto řízení informována. Jak praví staré pořekadlo o tom, že kdo nehraje, nevyhraje, snadno vysvětluje, proč v celé řadě sporů mezi ekonomickými zájmy osob a zájmy životního prostředí pravidelně prohrává životní prostředí.<sup>231</sup> Nizozemská právní úprava založila z důvodu transparentnosti řízení tzv. „rozšířenou proceduru veřejného projednání“, podle níž může každý při přípravě rozhodnutí týkajících se životního prostředí podávat své připomínky a námítky, které musejí být patřičně

---

<sup>228</sup> Krämer, 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, 2004, str. 83.

<sup>229</sup> V. Dohnal vnímá aktivní účast dokonce jako významnou pomoc státním orgánům včetně soudů s tím, že „*státní orgán včetně soudu může dnes mnohem obtížněji než dříve identifikovat a vzájemně poměřit všechny aspekty, které je nutné vzít pro skutečně spravedlivé řešení v úvahu*“. Viz Dohnal, V. Místo úvodu: o defenzivním formalismu a jeho překonávání. 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, str. 9.

<sup>230</sup> Černý, P. Odklad vykonatelnosti žaloby. *Právní rozhledy*, 2008, roč. XVI, č. 24, str. 890.

<sup>231</sup> Viz Krämer, 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, str. 66.

zohledněny; podle některých však rozšířená procedura neúměrně prodlužuje řízení.<sup>232</sup>

Právní předpisy práva životního prostředí přiznávají občanským sdružením, ve srovnání s jinými subjekty s odlišným posláním, privilegované postavení. Ve správních řízeních a dalších procesech je úkolem těchto občanských sdružení hájit veřejný zájem na ochraně přírody a krajiny. Podle NSS „*tento zájem však zároveň determinuje obsah námitek a také rozsah, v jakém se správní orgány jejich námitkami musí věcně zabývat*“.<sup>233</sup>

Postavení účastníků řízení přiznávají občanským sdružením v návaznosti na § 27 odst. 3 SŘ:

- ustanovení § 70 ZOPK, který má obecnou působnost i na řízení podle jiných právních předpisů (zejména SZ), pokud mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny,
- ustanovení § 23 odst. 9 ZPVŽP,
- ustanovení § 115 odst. 6 a 7 VZ a
- ustanovení § 7 zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezení znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci).<sup>234</sup>

Z uvedených ustanovení vyplývá i povinnost příslušných správních orgánů občanská sdružení předem informovat o zahajovaných správních řízeních (a v některých případech i předem informovat o všech zamýšlených zásazích - § 70 odst. 2 ZOPK), při nichž mohou být dotčeny zájmy jimi

---

<sup>232</sup> Viz Backes, Ch.W. Přístup k soudům ve věcech životního prostředí – Nizozemsko. 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, 2004, str. 51 a 58.

<sup>233</sup> Viz rozsudek NSS ze dne 4. 2. 2010, čj. 7 As 2/2009-80.

<sup>234</sup> Účast veřejnosti je zajištěna i v dalších případech, avšak bez postavení účastníka řízení. Jedná se třeba o možnost zaslat písemné vyjádření v řízení o udělení povolení pro uvádění geneticky modifikovaných organismů do životního prostředí (§ 5 odst. 6 zákona č. 78/2004 Sb. o nakládání s geneticky modifikovanými organismy a genetickými produkty) nebo zapojení veřejnosti do zpracování plánů povodí a plánů pro zvládání povodňových rizik (§ 25 odst. 1 VZ).



hájené, pokud o tyto informace správní orgán sdružení požádá. Pakliže správní orgán občanskému sdružení odepře možnost se řízení účastnit i jen tím, že jej o zahájení předem dostatečně nevyrozumí (zejména oznámí zahájení řízení pouze formou veřejné vyhlášky), poruší tím zákon takovým způsobem, že to může mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé.<sup>235</sup> Občanské sdružení se musí zpravidla do řízení přihlásit, v případě vstupu do stavebního řízení podle ZOPK řádně a včas svou účast oznámit.<sup>236</sup>

Pro účast v řízeních je nutné vůbec vědět, že taková řízení mohou mít nějaký dopad na životní prostředí. K tomuto účelu slouží ústavně zakotvené právo na informace o životním prostředí (čl. 35 odst. 2 Listiny), které je provedeno zákonem č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, popř. zákonem č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ke kterému je zákon o právu na informace o životním prostředí speciálním zákonem.<sup>237</sup>

V řízeních potom občanská sdružení hájí zájmy chráněné zákonem, který jim účastenství v řízení garantuje. Nejsou oprávněna hájit jiné zájmy a ani ochranu životního prostředí jako celku<sup>238</sup> a při svém projevu, resp. jeho obsahu musí i přihlížet k účelu svého založení<sup>239</sup>. Nevystupují jako účastník ani v řízeních, která se jimi chráněných zájmů nedotýkají, ač by tomu tak zdánlivě mohlo být.<sup>240</sup>

---

<sup>235</sup> Viz rozsudek NSS ze dne 31.5.2007, čj. 1 As 35/2006-100. Krajský soud v Hradci Králové v rozsudku ze dne 20.4.2006, čj. 30 Ca 5/2006-21, který uvedenému rozsudku NSS předcházel, dokonce přímo uvedl, že každý z uvedených subjektů musí být informován individuálně a písemně, neboť jedině tak lze zajistit reálnost oprávnění plynoucích z citovaného zákonného ustanovení (v tomto případě § 70 odst. 2 ZOPK).

<sup>236</sup> Viz rozsudek NSS ze dne 27.5.2010, sp. zn. 5 As 41/2009-91

<sup>237</sup> Vztah speciality zákona o právu na informace o životním prostředí k zákonu o svobodném přístupu k informacím je dán § 2 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím (viz i rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27.4.2007, čj. 9 Ca 270/2004-39).

<sup>238</sup> Srov. rozsudek NSS ze dne 25.3.2004, čj. 6 A 68/2000-53.

<sup>239</sup> Viz rozsudek NSS ze dne 19.2.2004, čj. 5 A 137/2000-37.

<sup>240</sup> Např. jedná-li se v řízení o stanovení zóny havarijního plánování podle ustanovení § 3 odst. 2 písm. g) zákona č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon) a o změně a doplnění některých zákonů, pouze o opatření na ochranu obyvatelstva, a nikoliv i na ochranu životního prostředí, nelze, aby v takovém řízení jako účastník vystupovalo občanské sdružení, které má ve stanovách pouze ochranu životního prostředí. Srov. rozsudek NSS ze dne 7.12.2005, čj. 3 As 8/2005-18.

Ohledně případné správní žaloby je rovněž nutno v souladu s judikaturou NSS vést v patrnosti, že „občanskému sdružení nejsou v předmětných řízeních zahajovaných na návrh jiné osoby bezprostředně zakládána, měněna, rušena ani závazně určována práva a povinnosti v materiálním smyslu (není nositelem práv a povinností vyplývajících z práva hmotného) a od toho potom odvíjet aktivní žalobní legitimaci, tedy pouze případné porušení procesních práv ve smyslu ustanovení § 65 odst. 2 SŘS“.<sup>241</sup>

Ze strany dotčené veřejnosti není v českém právu, oproti zahraničním právním úpravám (např. americké), možnost žaloby k ochraně veřejného zájmu postupem podle § 66 odst. 3 SŘS příliš využitelná, ze zákonů umožňujících tento postup je možné zmínit zákon č. 634/1992 Sb. Sb., o ochraně spotřebitele (§ 25 odst. 2). Přímá aplikovatelnost Aarhuské úmluvy<sup>242</sup> se dosud nesečkala u správních soudů s přílišným pochopením,

---

<sup>241</sup> Viz rozsudky NSS ze dne 29.7.2004, čj. 7 A 139/2001-67 a ze dne 31.1.2006 čj. 5 As 53/2004-96. NSS v odůvodnění druhého uvedeného rozsudku dále dodává, že „občanské sdružení může žalobu podat, tvrdí-li, že postupem správního orgánu bylo zkráceno na právech, která mu přísluší, a to takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí. Porušení stěžovatelových práv by se mohlo odrazit ve skutečném porušení konkrétních procesních práv například tím, že by se stěžovatelem v průběhu správního řízení nebylo vůbec jednáno jako s účastníkem správního řízení, ač s ním tak jednáno být mělo, případně tím, že by žalobci postavení účastníka řízení sice přiznáno bylo, avšak byla by mu v průběhu takového řízení upřena jeho jednotlivá konkrétní subjektivní práva determinující jeho aktivní participaci na řízení. Pouhá skutečnost, že ve správním řízení jeho námítkám správní orgán nepřisvědčil, porušení jeho procesních práv ještě samo o sobě nepůsobí“.

<sup>242</sup> Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí ze dne 25. června 1998 nabyla účinnosti dne 30. října 2001, Českou republikou byla ratifikována 6. července 2004 a vyhlášena pod č. 124/2004 Sb.m.s. Aarhuská úmluva vychází v určitých svých principech z Deklarace přijaté v Riu v roce 1992 (The Rio Declaration). Aarhuská úmluva navazuje na předchozí mezinárodní úmluvy z oblasti životního prostředí a mezi základními východiskými lze nalézt principy dalších významných mezinárodních úmluv. Cílem úmluvy je (podle ustanovení čl. 1) přispět k ochraně práva každého příslušníka současné generace i generací budoucích na život v prostředí příznivém pro jeho zdraví a životní pohodu zaručením práva na přístup k environmentálním informacím, podíl veřejnosti na rozhodování o otázkách životního prostředí a přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí v souladu s ustanoveními úmluvy. Promítá se rovněž do úrovně práva EU. Na úrovni evropské je účast veřejnosti jednak řešena obecně směrnicí 2003/4/ES o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí a o zrušení směrnice Rady 90/313/EHS a směrnicí 2003/35/ES o účasti veřejnosti na vypracovávání některých plánů a programů týkajících se životního prostředí, pokud jde o účast veřejnosti a přístup k právní ochraně (které jsou zároveň promítnutím požadavků Aarhuské úmluvy do unijního práva), a jednak zvlášť

je nutné tedy vycházet z vnitrostátních právních předpisů, kde možnosti žaloby upravuje pouze SŘS.<sup>243</sup> Jak judikoval NSS, „široce vymezená práva přístupu veřejnosti do těchto řízení v tomto článku upravená však nejsou přímo vykonatelná ve smyslu článku 10 Ústavy ČR, ale představují pouze závazek směřovaný touto úmluvou vnitrostátnímu zákonodárci na straně jedné a výkladovou pomůcku pro interpretaci již přijatých vnitrostátních norem na straně druhé“.<sup>244</sup> Předpisy na úseku práva životního prostředí speciální žalobní legitimaci neobsahují, určitou výjimku tvoří novela ZPVŽP, zákon č. 436/2009 Sb., která zavedla možnost dotčené veřejnosti se žalobou z důvodu porušení tohoto zákona domáhat postupem podle SŘS zrušení navazujícího rozhodnutí vydaného v povolovacím řízení (§ 23 odst. 10).

Pouze okrajově lze zmínit návrh novely SZ,<sup>245</sup> který se pokouší zcela zásadním způsobem omezit účast veřejnosti v povolovacích řízeních. Jedná se v podstatě o „revoluční“ změnu, kterou se sanuje častá neschopnost správních orgánů vyrovnat se zákonným postupem s mnohdy oprávněnými připomínkami veřejnosti k problematickým záměrům a prosazování soukromých zájmů na úkor veřejných. Je to právě kontrola řádné aplikace veřejného zájmu, kterou lze vnímat jako nejdůležitější výstup ze zavedení institucionalizované účasti veřejnosti ve věcech ochrany životního prostředí.

---

ve složkových směrnících upravujících jednotlivé oblasti životního prostředí, např. v oblasti ochrany vod směrnici 2000/60/ES. Intervence veřejnosti do povolovacích řízení je rovněž předmětem evropské judikatury, stejně jako níže uvedená problematika přístupu k informacím.

<sup>243</sup> Viz Hendrych, D. a kol., *Správní právo. Obecná část. 5. rozšířené vydání*, Praha: C.H.Beck, 2003, str. 621. Vopálka, V., Mikule, V., Šimůnková, V., Šolín, M. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2004, str. 158. Mikule, V. Přístup k soudům v ochraně životního prostředí. 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, str. 34.

<sup>244</sup> Viz rozsudek NSS ze dne 29.3.2007, čj. 2 As 12/2006-111.

<sup>245</sup> Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, [online, cit. 2011-11-30], dostupný z <http://eklep.vlada.cz/eklep/page.jsf>. V současné době je návrh zákona předložen k projednání vládě.

## ***Shrnutí***

Formulace veřejného zájmu má dvě fáze, abstraktní fázi, ve které jsou vymezovány veřejné zájmy, a konkrétní fázi, ve které je nalézán veřejný zájem.

Veřejný zájem je vymezován právními předpisy, jimiž lze zakládat práva a povinnosti, tedy v případě systému mezinárodního práva se jedná o mezinárodní úmluvy, v případě EU o zakládající smlouvy, směrnice a nařízení a ve vnitrostátním právním prostředí o zákony a normotvorbu územních samosprávných celků. Tvorba právních předpisů má svá pravidla, stejně jako jsou stanoveny požadavky na jejich obsah.

Konkrétní fáze veřejného zájmu probíhá zpravidla ve vnitrostátních podmínkách, a to zejména ve správním řízení, resp. v řízení o vydání opatření obecné povahy; výjimku potom tvoří nalézání veřejného zájmu právními předpisy. Je nutno od sebe odlišovat nalézání veřejného zájmu, které je výkonem diskreční pravomoci, od aplikace neurčitého právního pojmu veřejný zájem. Obsah veřejného zájmu se mění v prostoru a čase.

Při formulaci veřejného zájmu je nutné vždy naplnit definiční znaky veřejného zájmu. Nezbytným prvkem formulace veřejného zájmu je transparentnost, která je v obou fázích zajištěna zejména účastí dotčené veřejnosti v procesu nezávislého a řádně fungujícího výkonu veřejné moci.

## 1.7 DŮSLEDKY FORMULACE VEŘEJNÉHO ZÁJMU

Důsledkem formulace veřejného zájmu je regulace chování jednotlivců ve prospěch společnosti. Příмым důsledkem pro jednotlivce je nejčastěji omezení výkonu jeho práv, ze kterého má určitý prospěch společnost (celek). Z hlediska základních práv a svobod může být veřejný zájem nahlížen ze dvou úhlů, a to na straně jedné jako jeden z důvodů jejich limitace a na straně druhé zároveň jako důvod pro jejich ochranu<sup>246</sup>

Ve vztahu ke sféře jednotlivce lze vnímat pozitivní a negativní dopady; charakter dopadů bude jednoduše závislý na skutečnosti, zda-li se jedinec s obsahem veřejného zájmu ztotožní či nikoliv. Zásah by měl vždy splňovat předpoklady proporcionality, tzn. aby byl vhodný (zda je zásahem dosaženo cíle), potřebný (zda je zásah co možná nejmenší) a optimální co do výsledného řešení (poměrování zásahu výsledného řešení k jiným možným řešením, též může být tento předpoklad označen jako proporcionalita v užším slova smyslu).<sup>247</sup> Musí tedy existovat rozumný vztah přiměřenosti mezi použitými prostředky a sledovaným cílem.<sup>248</sup> Rovněž je nutné při zásahu sledovat soulad s právními předpisy, zejména s ustanovením čl. 4 Listiny.<sup>249</sup>

---

<sup>246</sup> Srov. Mates, P. Bartoň, M. Public versus Private Interest – Can the Boundaries Be Legally Defined? In Bělohávek, A.J. Rozehnalová, N. (eds.). *Czech Yearbook of International Law. Volume II. Rights of the Host States within the System of International Investment Protection*. Huntignon: Juris Publishing, Inc., 2011, str. 177.

<sup>247</sup> Pro podrobnosti viz nálezy ÚS ze dne 9.10.1996, sp.zn. Pl. ÚS 15/96. Srov. rovněž Kocourek, T. Vyvlastnění a jeho vztah k ochraně životního prostředí. *Správní právo*. 2009, roč. XLII, č. 5, str. 288 a 291. T. Kocourek ve vztahu k vyvlastnění dále uvádí, že „...sítím proporcionality (zejména přes prvek potřeby), projdou jen ty nejvýznamnější záměry, kdy mírnější regulace, spočívající v autoritativně uložených příkazech a zákazech, není schopna dosáhnout požadovaného cíle“.

<sup>248</sup> Srov. též odst. 45 rozsudku ESLP ze dne 10.7.2007, ve věci Schneiderová proti Lucembursku. Srov. též odst. 56 nálezu ÚS ze dne 27.3.2008, sp. zn. Pl. ÚS 56/05, podle něhož by měl být zásah (zde v případě nuceného výkupu akcií), kde Ústavní soud odkazuje na racionalitu a vhodnost zásahu (ekonomicky podložený postup) a jeho legalitu (podmínky právního státu).

<sup>249</sup> Srov. nálezy ÚS ze dne 29.12.2009, sp. zn. I. ÚS 2229/08 nebo ze dne 8.4.2004, sp. zn. II. ÚS 482/02.

### 1.7.1 VEŘEJNÝ ZÁJEM A VLASTNICTVÍ

Nejvýraznější projevy veřejného zájmu do osobní sféry jednotlivce se dotýkají vlastnických práv; to se týká i oblasti ochrany životního prostředí. Podle J. Hoetzela „*stát zasahuje různým způsobem do právní sféry občanovy, aby mohl plnit své poslání a uvedl v soulad zájmy soukromé a veřejné*“.<sup>250</sup>

Základní římskoprávní charakteristika vlastnictví jako všeobecného právního panství nad věcí<sup>251</sup> je platná již jen s výhradami, protože výkon vlastnického práva má v moderní společnosti své meze a může dojít i k jeho omezení, popř. vyvlastnění. Vlastnické právo je absolutním právem, které působí *erga omnes*. Podle J. Filipa je vlastnictví „*chápano jako předpoklad svobody a rozvoje jednotlivce a základ jeho soukromé iniciativy. Vytváří mu tím možnost nést odpovědnost za vlastní rozvoj*“.<sup>252</sup> V českém právním řádu určuje obsah vlastnictví ustanovení § 123 OZ, podle něhož je vlastník v mezích zákona oprávněn předmět svého vlastnictví držet, užívat, požívat jeho plody a užitky a nakládat s ním. Jak již ale předesílá ústavní vymezení vlastnictví, vlastnické právo není neomezené (č. 11 Listiny). Je třeba vnímat tzv. veřejnou (sociální) funkci vlastnictví.<sup>253</sup> Lze rozlišovat omezení vlastnických práv soukromoprávní a veřejnoprávní.

Již T. Akvinský se domníval, že soukromé vlastnictví, a to zejména produktivní, by nemělo být pouze ku prospěchu majiteli, ale sloužit i k zajištění všeobecného blaha.<sup>254</sup> P. Havlan k sociální funkci vlastnictví ve vztahu liberálnímu pohledu dodává, že „*fenomenologicky není pochyb o tom, že dominanci „liberalizační“ tendence je na vlastnictví (ale i třeba na smluvní svobodu) nahlíženo jinak, tak řečeno prizmatem*

<sup>250</sup> Hoetzel, J. Vyvlastnění. In. Hoetzel, J., Weyr, F. et al. *Slovník veřejného práva československého*, Brno: Nakladatelství Rovnost, 1948, str. 487.

<sup>251</sup> Heyrovský, L. *Dějiny a systém soukromého práva římského*. Bratislava: Právnická fakulta UK v Bratislavě, 1929, str. 213-215.

<sup>252</sup> Filip, J. *Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva, 2. vydání*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2001, str. 119.

<sup>253</sup> Více viz Barnes, R. *Property Rights and Natural Resources*. Portland: Hart Publishing, 2009, str. 63-117. Veřejnou funkci vlastnictví (angl. „Public Function of Property Rights“) definuje R. Barnes na str. 112 jako tu část vlastnického práva, která umožňuje výkon veřejných nebo společenských cílů.

<sup>254</sup> Viz Krejčí, O. *Vlastnictví. Právní rádce*. 1998, roč. VI, č. 1, str. 35.

*soukromoprávního individua, než když dominuje tendence „socializační“, která sakrosklantum individuálního vlastnictví nevnímá jako jediné, resp. prvořadé hledisko. Má prostě jiné – veřejnoprávní priority“.*<sup>255</sup> Každý totiž musí vnímat skutečnost, že nežije na světě sám, ale vždy jako součást nějaké společnosti. Je nepochybně ve veřejném zájmu regulovat výstavbu v zájmu zachování životního prostředí či jiných obecně uznávaných hodnot.<sup>256</sup> Pojetí sociální funkce vlastnictví v českém právním řádu vychází z rakouského obecného zákoníku občanského (§ 364), přes výmarskou ústavu z roku 1919 a Základní zákon Spolkové republiky Německo (čl. 14 odst. 2) a jsou obsaženy i v mezinárodních úmluvách, zejména v čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.

Veřejný zájem je proto mnohdy vnímán jako ospravedlnění zásahu do osobní sféry jednotlivce, A. Gerloch zmiňuje veřejný zájem jako jeden ze dvou důvodů zákonné limitace základních práv a svobod.<sup>257</sup> Tomu odpovídá i pojetí čl. 11 Listiny, které v ustanovení odstavce 2 vymezuje, že určitý majetek, mj. nezbytný k zabezpečování potřeb veřejného zájmu, smí být pouze ve vlastnictví státu, obce nebo určených právnických osob, v odstavci 3 stanovuje, že vlastnictví nesmí být zneužito v rozporu se zákonem chráněnými obecnými (veřejnými) zájmy a odstavec 4 potom obsahuje mezi základními podmínkami pro vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva veřejný zájem. Limitou vlastnického práva ve smyslu čl. 11 odst. 3 Listiny je rovněž zákonem stanovená míra poškození přírody a životního prostředí. ÚS ke vztahu jednotlivých uvedených odstavců konstatoval, že *„zásada plynoucí z třetí věty odstavce třetího čl. 11 Listiny základních práv a svobod míří v obecném slova smyslu na zdroje ohrožující životní prostředí (lidské zdraví, přírodu) jako takové, a nikoli na individuální nesoulad při výkonu smluvně stanovených práv, jejichž ani souhrnný výkon se životního prostředí (lidského zdraví, přírody) jako obecné hodnoty nikterak nedotýká“.*<sup>258</sup>

<sup>255</sup> Viz Havlan, P. Tak zvané veřejné vlastnictví. *Právník*, 1997, roč. CXXXVI, č. 8, str. 649.

<sup>256</sup> Viz i náleží ÚS ze dne 4.3.1999, sp.zn. III. ÚS 403/98.

<sup>257</sup> Gerloch, A. Veřejný zájem. In Hendrych, D. a kol., *Právníký slovník, 3. podstatně rozšířené vydání*, Praha: C.H.Beck, 2009, str. 1236.

<sup>258</sup> Viz náleží Ústavního soudu ze dne 8.7.1997, sp.zn. III. ÚS 77/97.

Ustanovení čl. 11 odst. 3 a 4 Listiny musejí být tedy vykládána ve světle principu obsaženého v odstavci 1 a jak již bylo několikrát zdůrazněno, musí být zachována spravedlivá rovnováha („fair balance“) mezi právy a povinnostmi.<sup>259</sup> Je-li však jakákoliv část vlastnického práva omezována, je třeba z hlediska naplnění ústavně garantované ochrany vlastnického práva zkoumat, zda je toto omezení ještě ústavně konformní, či se již jedná o nepřijatelné porušení vlastnického práva. Přitom podmínkou ústavního souladu je, že toto omezení je stanoveno zákonem, sleduje legitimní cíl a zachovává vztah proporcionality.<sup>260</sup> Újma na vlastnickém (základním) právu nesmí být nepřiměřená ve vztahu k zamýšlenému cíli, tj. opatření omezující základní lidská práva a svobody nesmějí, jde-li o kolizi základního práva či svobody s veřejným zájmem, svými negativními důsledky přesahovat pozitiva, která představuje veřejný zájem na těchto opatřeních.<sup>261</sup>

Ačkoliv ustanovení čl. 11 odst. 4 Listiny určuje v případě nuceného omezení vlastnického práva nezbytnou náhradu, nelze uvedený článek vykládat jako základní právo na náhradu za jakékoliv omezení vlastnického práva stanovené zákonem. Určení, zda-li se jedná v případě konkrétního omezení ještě o mez vlastnického práva nebo již o omezení vlastnického práva, je nutné hodnotit individuálně. V některých případech je rozlišení velmi na hraně a např. kategorizace lesů podle lesního zákona značně znevýhodňuje vlastníky lesů zvláštního určení a ochranných lesů oproti vlastníkům lesů hospodářských (viz § 36 lesního zákona). Rozhodujícími rozlišujícími znaky jsou neodůvodněná nerovnost jednotlivých vlastníků a intenzita zásahu do vlastnického práva.<sup>262</sup> Právní předpisy na úseku

---

<sup>259</sup> Srov. odst. 92 rozsudku ESLP ze dne 5.11.2002, ve věci Pincová a Pinc proti České republice nebo rozsudek ESLP ze dne 11.12.2003, ve věci Karahalios proti Řecku.

<sup>260</sup> Viz nález ÚS ze dne 29.12.2009, sp. zn. I. ÚS 2229/08.

<sup>261</sup> Viz odst. 44 nálezu ÚS ze dne 1.7.2010, sp. zn. Pl. ÚS 9/07.

<sup>262</sup> Jak opakovaně judikoval Ústavní soud, „obsah ústavně garantovaného práva vlastnit majetek ve smyslu čl. 11 Listiny, jakož i práva pokojně užívat majetek podle čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod totiž není bezbřehý a podléhá řadě omezení, jež lze z hlediska ústavní garance považovat za imanentní jeho ústavnímu a potažmo zákonnému vymezení. To znamená, že zákon může obecně stanovit meze vlastnického práva, aniž by takovéto omezení bylo spojeno s právem na náhradu. Nucené omezení vlastnického práva, jakož i vyvlastnění podle čl. 11 odst. 4 Listiny tak je třeba vztáhnout pouze na určité kvalifikované případy omezení. Jedním z těchto znaků je omezení vlastnického práva jdoucí nad rámec povinností, které



ochrany životního prostředí počítají mnohem více s pouhým omezením vlastnických práv, které k účelu ochrany životního prostředí naprosto dostačuje.<sup>263</sup>

Ochrana životního prostředí je ve všech kulturních státech spojena s jistým omezením volné dispozice s vlastním majetkem. M. Kusák k tomu uvádí, že „*snad nejvíce se stýkají vlastnické právo a požadavky na ochranu životního prostředí tam, kde určitá složka životního prostředí je předmětem vlastnictví*“.<sup>264</sup> Státní a jiné dotace či příspěvky nemohou však být chápány jako jakási paušální náhrada za omezení vlastnického práva, nýbrž jako příspěvek na skutečné a prokazatelné náklady, které v důsledku tohoto omezení, zejména v důsledku zvláštních nároků na ochranu, vlastníku vznikají.<sup>265</sup>

### 1.7.2 MEZE VLASTNICKÝCH PRÁV

Listina v ustanovení čl. 11 odst. 3 stanoví, že vlastnictví zavazuje a nesmí být zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy a dále že jeho výkon nesmí poškozovat lidské

---

*zákon obecně stanovuje pro všechny subjekty vlastnického práva za dodržení principu rovnosti. Nucené omezení vlastnického práva podle čl. 11 odst. 4 Listiny totiž představuje omezení vlastnického práva konkrétního vlastníka nad rámec omezení, jež vyplývají obecně pro subjekty vlastnického práva, resp. které dopadají jen na část vlastníků, toto nerovné postavení je však v souladu s principem rovnosti v důsledku existence skutečností tuto nerovnost dostatečným způsobem odůvodňujících. Skutečnost, že právě v jejich případě dojde k omezení, přitom není dána z povahy věci, ale v důsledku konkrétního posouzení příslušného orgánu veřejné moci, na jehož základě k takovému omezení dojde. Druhou podmínkou, kterou v této souvislosti Ústavní soud připouští, je intenzita omezení vlastnického práva, jež může být vyjádřena více faktory, a to především otázkou rozsahu samotného omezení a dále délkou trvání takového omezení, tedy zda se jedná o omezení dočasné nebo trvalé“.* Viz odst. 16 až 18 stanoviska Ústavního soudu ze dne 28.4.2009 sp. zn. Pl. ÚS -st27/09.

<sup>263</sup> Velmi podrobný přehled jednotlivých mezí vlastnických práv a omezení vlastnických práv za účelem ochrany životního prostředí zpracoval M. Kusák. Viz Kusák, M. Omezení vlastnického práva z důvodu ochrany životního prostředí a přírodních zdrojů. *České právo životního prostředí*, 2005, č. 15, str. 3-80.

<sup>264</sup> Kusák, M. Omezení vlastnického práva z důvodu ochrany životního prostředí a přírodních zdrojů. *České právo životního prostředí*, 2005, č. 15, str. 4.

<sup>265</sup> Srov. nález ÚS ze dne 23.6.1994, sp. zn. I. ÚS 35/94. ÚS se sice v předmětném nálezu věnuje ochraně kulturních památek a jejich údržbě, judikát lze však bezesporu využít i ve prospěch ochrany životního prostředí a omezení z ní vyplývající, a to zejména s ohledem na znění čl. 11 odst. 3 Listiny.

zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem. Z tohoto ustanovení tedy vyplývá, že zákonodárce může vlastnické právo zákonem omezit z důvodů ochrany práv druhých a ochrany obecných zájmů, zejména lidského zdraví, přírody a životního prostředí. S ohledem na povinnost šetřit podstatu a smysl vlastnického práva (čl. 4 odst. 4 Listiny<sup>266</sup>) přitom nesmí být vlastnické právo takto omezeno ve větší než přiměřené míře.<sup>267</sup> Je však nutno si ve světle judikatury ÚS uvědomit, že „*takové zákonné úpravy platí, nemají – a vzhledem k rozmanitosti okolností ani nemohou mít – povahu inventáře jednotlivě konkretizovaných povinností, nýbrž povinností sice obecně formulovaných, avšak přiměřeně interpretovatelných*“.<sup>268</sup>

Nepoškození lidského zdraví, přírody a životního prostředí nad míru stanovenou zákonem při výkonu vlastnických práv ve smyslu v čl. 11 odst. 3 Listiny lze označit za meze vlastnických práv a za jejich stanovení nenáleží žádná náhrada.<sup>269</sup> Jedná se o veřejnoprávní omezení za účelem ochrany lidského zdraví, přírody a životního prostředí,<sup>270</sup> která vyplývají přímo ze zákonů a nemusí k jejich vymahatelnosti existovat žádné další úkony; v případě, že zákon další úkon předpokládá, je samozřejmě nutný. Veřejný zájem se u těchto omezení již nezkoumá.

Podle NS se jedná o „*přípustnou korekci výkonu vlastnického práva tak, aby nad míru stanovenou zákonem nedocházelo k narušování jiných*

---

<sup>266</sup> Ustanovení čl. 4 odst. 4 Listiny stanoví: „Při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. Taková omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena.“

<sup>267</sup> Viz náleží ÚS ze dne 8.4.2004, sp. zn. II. ÚS 482/02. ÚS soud k tomu v tomto nálezu dodává, že „*tato interpretace je v souladu též s ochranou vlastnictví podle čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (vyhlášen spolu s Úmluvou pod č. 209/1992 Sb., dále jen „Dodatkový protokol“), podle něhož státy mohou přijímat zákony, které považují za nezbytné, aby upravily užívání majetku v souladu s obecným zájmem a zajistily placení daní a jiných poplatků nebo pokut. Podle tohoto ustanovení Evropský soud pro lidská práva stručně řečeno posuzuje, zda omezení užívání majetku (vlastnického práva) sleduje legitimní cíl, zda je v souladu s vnitrostátním právem a zda je přiměřené ve vztahu ke sledovanému legitimnímu cíli*“.

<sup>268</sup> Viz náleží ÚS ze dne 6.3.2002 sp. zn. Pl. ÚS 11/01.

<sup>269</sup> Zákon však může nad rámec Listiny náhradu stanovit a v některých případech tak činí (jedná se např. o umožnění lesní dopravy ve smyslu § 34 odst. 4 lesního zákona), prostor k tomu Listina dává.

<sup>270</sup> Srov. Spáčil, J. In Švestka, J. Spáčil, J. Škárová, M. Hulmák, M. a kol. *Občanský zákoník I. § 1–459. Komentář. 1. vydání.* Praha: C.H.Beck, 2008, str. 624.

*ústavně chráněných hodnot, jimiž jsou v tomto případě obecný zájem na ochraně životního prostředí a na zachování přírodního bohatství. Taková úprava, řešící jistý střet ústavně garantovaných principů, je v souladu s právním řádem ČR, neboť sleduje legitimní cíl, tj. ochranu lesů v národních přírodních rezervacích jako zvláště chráněných území, která jsou pro svou biologickou jedinečnost a rozmanitost hodna přísné ochrany státní mocí. Lze zároveň dovodit, že jde o prostředek ve vztahu ke sledovanému cíli přiměřený, neboť (jak vyplývá ze skutkových zjištění, jejichž správnost nepodléhá dovolacímu přezkumu) vlastnické právo k lesům nebylo v daném případě podstatně omezeno či jeho výkon zcela vyloučen, bylo pouze částečně (nikoliv v celém rozsahu národní přírodní rezervace) korigováno oprávnění k těžbě dřeva“.<sup>271</sup> J. Spáčil ohledně náhrad za omezení vlastnických práv uvádí, že „náhrada za omezení je vlastníkovu přiznávána zpravidla v případech, kde jde o trvalé omezení vlastnického práva tím způsobem, že kromě vlastníka mohou jeho věc užívat i jiné osoby“.<sup>272</sup>*

V případě ochrany životního prostředí každý právní předpis oboru obsahuje meze vlastnických práv ve smyslu čl. 11 odst. 3 Listiny. Např. podle § 3 odst. 1 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, mají vlastníci nebo nájemci pozemků hospodařící na zemědělském půdním fondu řadu povinností, musí mj. hospodařit tak, aby neznečišťovali půdu a tím potravní řetězec a zdroje pitné vody škodlivými látkami ohrožujícími zdraví nebo život lidí a existenci živých organismů, nepoškozovali okolní pozemky a příznivé fyzikální, biologické a chemické vlastnosti půdy a chránili obdělávané pozemky podle schválených projektů pozemkových úprav nebo mají povinnost umožnit orgánům ochrany zemědělského půdního fondu vstup na pozemky (§ 3 odst. 2). Meze vlastnických práv mohou představovat i povinnost strpět umístění a provoz některých zařízení ve veřejném zájmu, typicky měřících, např. měřičské a hraniční znaky podle ustanovení § 15 odst. 4

---

<sup>271</sup> Rozhodnutí NS ze dne 29.4.2009, čj. 25 Cdo 193/2007. Opačný názor prezentuje T. Kocourek, viz Kocourek, T. Právní povaha náhrady za omezení hospodaření v lese. *Právní rozhledy*, 2009, roč. XVII, č. 11, str. 390.

<sup>272</sup> Spáčil, J. In Švestka, J. Spáčil, J. Škárková, M. Humlák, M. a kol. *Občanský zákoník I. § 1–459. Komentář. 1. vydání*. Praha: C.H.Beck, 2008, str. 624. Závěry J. Spáčila, ač se jedná o komentář k soukromoprávní normě, lze zcela jistě aplikovat i na veřejnoprávní úpravu.

zákona č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě. Nelze předpokládat, že by jim za takováto omezení náležela nějaká náhrada.

### 1.7.3 ODNĚTÍ A OMEZENÍ VLASTNICKÝCH PRÁV VE VEŘEJNÉM ZÁJMU

V právní teorii je vyvlastnění (odnětí vlastnických práv ve veřejném zájmu), resp. jeho cíl, chápáno jako nucený přechod vlastnického práva, nucené omezení pak jako zásah, jímž je zužována některá ze složek vlastnického práva. Od vyvlastnění a nuceného omezení vlastnických práv je třeba odlišovat jiné zásahy, které mají funkci zabezpečovací nebo sankční např. propadnutí majetku z trestné činnosti.<sup>273</sup> J. Hoetzel definuje vyvlastnění „jako zásah do majetkových práv, zvláště práva vlastnického, ve prospěch všeužitečného díla, kterým se práva ruší nebo omezují a zároveň pro jiného se práva zakládají, a to zpravidla za náhradu“.<sup>274</sup> V souladu s ustanovením čl. 11 odst. 4 Listiny je vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva možné při kumulativním splnění následujících podmínek: je provedeno ve veřejném zájmu, na základě zákona a za náhradu. Tyto podmínky vycházejí ostatně z čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod a jsou shodné ve všech moderních demokraciích.<sup>275</sup> V zákonné rovině je potom tento ústavně právní předpoklad blíže specifikován OZ (§ 128), postup při vyvlastnění nemovitostí je upraven zákonem č. 184/2006 Sb., o vyvlastnění. Řízení o vyvlastnění vedou tzv. vyvlastňovací úřady [§ 14 odst. 1 zákona o vyvlastnění].

Omezit vlastnická práva, resp. věc vyvlastnit, lze jak u věcí nemovitých, tak u věcí movitých. Nemovitých věcí se omezení vlastnických práv, resp. jejich vyvlastnění bude týkat v naprosté většině, některé zákony však umožňují i zásah do vlastnických práv movitých věcí, avšak

<sup>273</sup> Viz ustanovení § 66 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník.

<sup>274</sup> Hoetzel, J. Vyvlastnění. In. Hoetzel, J., Weyr, F. et al. *Slovník veřejného práva československého*, Brno: Nakladatelství Rovnost, 1948, str. 487.

<sup>275</sup> Viz např. čl. 16 Ústavy Velkovévodství Lucembursko nebo čl. 14 odst. 3 Základního zákona Spolkové republiky Německo; z postkomunistických zemí lze uvést např. čl. 23 Ústavy Republiky Litva nebo čl. 13 odst. 2 Ústavy republiky Maďarsko.

vzhledem k zastupitelnosti movitých věcí výjimečně, například při ohrožení státu či za válečného stavu.<sup>276</sup> Pro účely ochrany životního prostředí se omezují nebo odnímají vlastnická práva k nemovitostem. Samotné složkové zákony neobsahují mezi účely vyvlastnění ochranu životního prostředí, proto je nutné vycházet z obecných účelů vyvlastnění obsažených v SZ. Procesní úpravu odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě obsahuje zákon o vyvlastnění, který používá pro oba zásahy do vlastnických práv pojem vyvlastnění,<sup>277</sup> jelikož podmínky pro odnětí a omezení vlastnického práva ve veřejném zájmu jsou totožné. Je nutno konstatovat, že ačkoliv existují některé účely vyvlastnění prospěšné ochraně životního prostředí, vyvlastnění spíše ochraně životního prostředí neprospívá. Jako příklad lze uvést především hornickou činnost, kdy již podle závěrů prvorepublikového NSS ČSR lze pozemek vyvlastnit i za účelem jeho devastace.<sup>278</sup>

Samotné uvedení účelu vyvlastnění v zákoně však neznamená prokázání veřejného zájmu na účelu vyvlastnění, ale pouze potenciální možnost pro tento účel vyvlastnit. J. Hoetzel uvádí jako podmínku vyvlastnění „*prospěch všeužitečného díla*“,<sup>279</sup> podobně podle judikatury německého Spolkového ústavního soudu je podmínka veřejného zájmu ve smyslu čl. 14 odst. 3 Základního zákona Spolkové republiky Německo splněna tehdy, pokud vyvlastnění slouží (nikoliv jen obecně) k plnění veřejného úkolu; předpokládá se tedy zvýšený, věcně objektivní veřejný zájem.<sup>280</sup> Veřejný zájem je třeba vždy prokázat ve vyvlastňovacím řízení.<sup>281</sup>

---

<sup>276</sup> Ustanovení § 45 odst. 1 zákona č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky, stanoví, že za stavu ohrožení státu nebo za válečného stavu lze výjimečně vyvlastnit ve zkráceném řízení nezbytné nemovité a movité věci a práva k nim pro účely zajišťování obrany státu, nelze-li je získat jinak.

<sup>277</sup> Viz ustanovení § 2 písm. a) zákona o vyvlastnění.

<sup>278</sup> Viz nálezy NSS ČSR čj. Boh. adm. 12387. V současné době půjde zejména o vyvlastnění pro dobývání výhradního ložiska organizací (§ 31 odst. 4 horního zákona).

<sup>279</sup> Hoetzel, J. Vyvlastnění. In: Hoetzel, J., Weyr, F. et al. *Slovník veřejného práva československého*, Brno: Nakladatelství Rovnost, 1948, str. 487.

<sup>280</sup> Viz Lesner, W. Eigentum publ. In Isensee, J., Kirchhof, P. (eds.). *Handbuch des Staatsrechts, Band VI*. Heidelberg: C.F.Müller, 1989, str. 1091, převzato z nálezu ÚS ze dne 25.1.2005 sp. zn. III. ÚS 455/03.

<sup>281</sup> Oproti německé úpravě, kdy je pro vyvlastnění určující prokázání veřejného zájmu v územním řízení a veřejný zájem není poté již opětovně prokazován. Viz Korndörfer, Ch. Altmeyer, J. Možné postupy k překonání právních obtíží při povolovacích řízeních

Častým předmětem sporu při zásahu do vlastnického práva bývá adekvátní náhrada; v minulosti ústavní předpisy umožňovaly i dokonce vyvlastnění bez náhrady.<sup>282</sup> V této souvislosti sice ESLP připouští, že ne vždy je nutná plná kompenzace, je však nutné zachovat spravedlivou rovnováhu mezi požadavky veřejného zájmu komunity a ochrany práv jednotlivce.<sup>283</sup> Náhradu za omezení vlastnického práva nevyklučuje náhrada způsobené škody, která vznikla provedením opatření. Článek 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod má ve výrazu „náhrada“ na mysli náhradu jakékoliv újmy vlastníka, způsobené omezením jeho vlastnického práva.<sup>284</sup> NSS vychází z principu, že již ze základních ústavně normovaných zásad *„je patrné, že vyvlastnění je institutem ultima ratio, přicházejícím v úvahu jen tehdy, pokud není jiného východiska. Omezení vlastnického práva pak má vždy přednost před úplným vyvlastněním vlastnického práva“*.<sup>285</sup>

Zákon o vyvlastnění (a podobně i § 128 OZ) požadavky čl. 11 odst. 4 Listiny, tedy zákonný titul pro vyvlastnění, prokázání veřejného zájmu a náhradu za vyvlastnění, ještě doplňuje o podmínky, že účelu vyvlastnění nebo omezení vlastnických práv není možno dosáhnout dohodou nebo jiným způsobem (zejm. pozemkovou úpravou) a vyvlastnění musí předcházet nabídka vyvlastnítele (exproprianta) vyvlastňovanému (expropriátovi) na získání potřebných práv a dále, sleduje-li se vyvlastněním provedení změny ve využití nebo v prostorovém uspořádání území, včetně umístování staveb a jejich změn, lze vyvlastnění provést, jen jestliže je v souladu s cíli a úkoly územního plánování.

---

pro zařízení povodňové ochrany podle německého práva. *Sborník z konference Vodní toky 2009, Hradec Králové 24.-25.11.2009*, 2009, Praha: Vodohospodářský rozvoj a výstavby, a.s., str. 69, 71 a 72.

<sup>282</sup> Ustanovení § 109 odst. 2 Ústavy z roku 1920 (zákon č. 121/1920 Sb.z. a n. ze dne 29. února 1920, kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky) stanovilo, že „vyvlastnění je možné na základě zákona a za náhradu, pokud zákonem není nebo nebude stanoveno, že se náhrada dáti nemá“.

<sup>283</sup> Mezi jinými viz např. odst. 181 rozsudku ESLP ze dne 20.3.2008, ve věci Budayeva a další proti Rusku, podle něhož čl. 1 Protokolu č. 1 *ne vždy vyžaduje plnou kompenzaci, ale pouze „spravedlivou rovnováhu“ mezi požadavky obecného zájmu komunity a ochrany práv jednotlivce*.

<sup>284</sup> Např. ustanovení § 68 odst. 4 ZOPK předpokládá náhradu škody při provádění zásahů ke zlepšení přírodního a krajinného prostředí. To však podle nálezu ÚS ze dne 8.7.2010, sp.zn. Pl. ÚS 8/08 nevyklučuje s odkazem na ustanovení čl. 11 odst. 4 Listiny náhradu újmy vlastníka způsobenou omezením jeho vlastnického práva.

<sup>285</sup> Viz rozsudek NSS ze dne 20.3.2008, čj. 6 As 11/2007-77.

Pro účely výstavby některých veřejně prospěšných staveb jsou tyto podmínky poněkud nesystémově modifikovány zákonem o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury.

Ačkoliv vyvlastnění má spíše negativní důsledky na ochranu životního prostředí, lze nalézt i účely vyvlastnění prospěšné ochraně životního prostředí. Mezi jinými lze uvést zejména:

- veřejně prospěšné stavby technické infrastruktury, a to vodovody, kanalizace, čistírny odpadních vod<sup>286</sup> a stavby a zařízení pro nakládání s odpady vymezené v územně plánovací dokumentaci [§ 170 odst. 1 písm. a) SZ],
- veřejně prospěšná opatření na snižování ohrožení v území povodněmi a jinými přírodními katastrofami, zvyšování retenčních schopností území nebo založení prvků územního systému ekologické stability [§ 170 odst. 1 písm. a) SZ],
- asanaci území postižených živelní pohromou nebo závažnou havárií [§ 170 odst. 1 písm. d) SZ],
- veřejně prospěšné stavby na ochranu před povodněmi vymezené v územně plánovací dokumentaci (§ 55a VZ) a
- vyhledávání přírodního léčivého zdroje a využívání nebo ochraně přírodního léčivého zdroje a ochraně zdroje přírodní minerální vody [§ 33 odst. 2 zákona č. 164/2001 Sb., o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčebných lázních a lázeňských místech a o změně souvisejících zákonů (lázeňský zákon)]<sup>287</sup>.

Jako samostatný účel vyvlastnění nelze vnímat § 60 ZOPK, který v podstatě pouze odkazuje na účely ochrany přírody a krajiny v případech

---

<sup>286</sup> V případě účelu vyvlastnění pro vodovody a kanalizace a v podstatě i pro čistírny odpadních vod je situace umocněna i zněním ustanovení § 1 odst. 2 zákona č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů (zákon o vodovodech a kanalizacích), podle něhož *vodovody a kanalizace pro veřejnou potřebu se zřizují a provozují ve veřejném zájmu.*

<sup>287</sup> Lázeňský zákon v § 33 odst. 1 specifikuje veřejný zájem, tento je však stejně nutno prokázat ve vyvlastňovacím řízení.

stanovených zvláštním předpisem (s odkazem na účely vyvlastnění ve stavebním zákoně). Samotně tedy využít být nemůže.<sup>288</sup> Zvláštním postupem zásahu do vlastnických práv jsou pozemkové úpravy, jimiž se rovněž sleduje ochrana životního prostředí (§ 2 zákona č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech a o změně zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů).

Zcela zvláštním účelem omezení vlastnických práv je povinnost vlastníka nebo nájemce strpět provedení geologických prací podle ustanovení § 14 odst. 2 zákona č. 62/1988 Sb., o geologických pracích. Atypický je především orgán příslušný k uložení povinnosti, jedná se o krajský úřad [obvykle je vyvlastňovacím úřadem obecní úřad obce s rozšířenou působností – § 14 odst. 1 písm. a) zákona o vyvlastnění], a vymezení dalších podmínek omezení, např. pro vyhledávání ložisek ropy a zemního plynu [§ 14 odst. 1 písm. a) o geologických pracích].

Procesně se z hlediska ochrany životního prostředí jako zcela zásadní jeví požadavky zákona o vyvlastnění, že vyvlastnění lze provést pouze v souladu s cíli a úkoly územního plánování (§ 3 odst. 2) a pouze v rozsahu, který je nezbytný pro dosažení účelu vyvlastnění (§ 4 odst. 1). Tyto dvě podmínky zajišťují koncepční přístup k vyvlastňování, jelikož jedním z cílů územního plánování je v podstatě harmonizovat zájmy v území (§ 18 SZ) a rovněž že nebude vyvlastněním ve prospěch negativních činností z hlediska ochrany přírody a krajiny zasahováno více, než je třeba. Také veřejný zájem, ačkoliv je v mnoha případech již předaslán vymezením stavby nebo opatření jako veřejně prospěšných v územně plánovací dokumentaci, musí být oproti jiným zájmům spolehlivě prokázán ve vyvlastňovacím řízení (§ 3 odst. 1). Jelikož však jde o úpravu vlastnických práv, která se vlastně ochrany životního prostředí sama o sobě nedotýká, nemají ať už orgány chránící veřejný zájem na ochraně životního prostředí nebo dotčená veřejnost možnosti, jak výsledek samotného vyvlastnění ovlivnit.

---

<sup>288</sup> Srov. Prchalová, J. *Zákon o ochraně přírody a krajiny a NATURA 2000. Komentář a prováděcí předpisy podle stavu k 1.1.2006*. Praha: Linde Praha, 2006, str. 151.



Podrobné náležitosti návrhu na vyvlastnění současná právní úprava neobsahuje, lze proto subsidiárně vycházet z předchozí právní úpravy, konkrétně z ustanovení § 46 vyhlášky č. 132/1998 Sb., kterou se prováděla některá ustanovení předchozího stavebního zákona č. 50/1976 Sb.

Charakter samotného aktu vyvlastnění a náhrady škody byl po dlouhou dobu předmětem sporů, zejména z hlediska jeho soudního přezkumu;<sup>289</sup> příslušným je vzhledem ke znění § 28 odst. 1 zákona o vyvlastnění v prvním stupni krajský soud v řízení podle části páté zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád.<sup>290</sup> Oproti správnímu soudnictví se neuplatní kasační přístup, ale soud v případě, že rozhodnutí je nezákonné, rozhodne ve věci samé rozsudkem.<sup>291</sup> Pakliže však půjde o řízení podle zvláštního právního předpisu k zákonu o vyvlastnění, bude k přezkumu rozhodnutí o vyvlastnění příslušný soud ve správním soudnictví.<sup>292</sup>

Důležitá je platnost rozhodnutí o vyvlastnění a nutnost sledovat kroky investora, kdy by neměl pouze nevratně odstranit vyvlastněné stavby a potom projekt nezrealizovat.<sup>293</sup> Proti vyvlastnění se lze bránit soudně

---

<sup>289</sup> Srov. Ryška, M. Žaloby ve věcech vyvlastnění a příslušnost soudu. *Právní rozhledy*, 2008, roč. XVI, č. 20, str. 731-734. Stejně viz i Hoetzel, J. Vyvlastnění. In Hoetzel, J., Weyr, F. et al. *Slovník veřejného práva československého*, Brno: Nakladatelství Rovnost, 1948, str. 494.

<sup>290</sup> To již bylo dostatečně (po překonání počátečních výkladových potíží) vysvětleno v judikatuře naposledy usnesením zvláštního senátu NSS ze dne 14. 9. 2009, čj. Konf 9/2009-4; viz rovněž náleží ÚS ze dne 11. 6. 2009, sp. zn. III. ÚS 3006/07.

<sup>291</sup> Viz ustanovení § 250j občanského soudního řádu. Viz rovněž Petřův, H. Ústavně právní aspekty posuzování existence veřejného zájmu. In Kudrna, J. (ed.). *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica 2. Dynamika současného konstitucionalismu*. Praha: Univerzita Karlova v Praze – Nakladatelství Karolinum, 2010, str. 104.

<sup>292</sup> Jedná se např. o přezkum rozhodnutí správního orgánu - speciálního stavebního úřadu - o zřízení věcného břemene podle § 17 odst. 2 zákona č. 13/1997 Sb., ke kterému je příslušný soud ve správním soudnictví. Podle NSS (s ohledem na vymezení právní úpravy § 1 zákona o vyvlastnění) „bylo-li takto rozhodnuto speciálním stavebním úřadem mimo režim zákona č. 184/2006, o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), nelze zde pochopitelně aplikovat režim ve smyslu § 28 cit. zákona zakládající projednání vyvlastnění v řízení před soudem podle části páté občanského soudního řízení ve smyslu § 244 a násl.“. Viz usnesení zvláštního senátu NSS ze dne 12. 1. 2011, čj. Konf 42/2010-7.

<sup>293</sup> Srov. rozsudek ESLP ve věci Karaman v. Turecko, ze dne 13.1.2008, ve kterém se jednalo o navrácení nevyužitého (prodaného) majetku, který byl vyvlastněn, expropriátům. Podle ESLP to, že majetek „nebyl využit k zhotovení díla ve veřejném zájmu, je s to narušit spravedlivou rovnováhu mezi požadavky veřejného zájmu a imperativem ochrany práv jednotlivců“. Např. podle nálezu NSS ČSR Boh. adm. 125 lze zrušit expropriační náleží

a popř. i ústavní stížností, která však nemá, na rozdíl od soudní žaloby automatický odkladný účinek, který však lze přiznat (viz § 79 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu).

Mimo přímého postupu odnětí nebo omezení vlastnického práva postupem podle zákona o vyvlastnění lze připomenout rovněž další důvody, pro něž lze za náhradu omezit vlastnická práva za účelem ochrany životního prostředí. V každé složkové oblasti ochrany životního prostředí je takových omezení řada, v oblasti ochrany přírody a krajiny jsou jimi zejména vytváření územních systémů ekologické stability, přechodně chráněné plochy, zvláště chráněná území a jejich ochranná pásma, územní ochrana v rámci soustavy Natura 2000, památné stromy a zvláště chráněné druhy živočichů a rostlin.<sup>294</sup> Finanční náhrada újmy, která takovými omezeními postiženým osobám vznikne, je v případě ochrany přírody a krajiny řešena v ustanovení § 58 odst. 2 ZOPK, přičemž veřejný zájem na provádění takových omezení je (proklamativně) vyjádřen v ustanovení § 58 odst. 1.

## 1.8 NÁSLEDNÁ OCHRANA VEŘEJNÉHO ZÁJMU

Jak vyplývá z předchozích kapitol, základem ochrany veřejného zájmu je preventivní přístup v podobě nezávislého a profesionálního výkonu veřejné moci.<sup>295</sup> Po ukončení obou fází formulace veřejného zájmu má veřejná moc minimum možností, jak „quasi nalezený veřejný zájem“ revidovat. Připadá v úvahu několik řešení. V případě vadného vymezení veřejného zájmu zrušení právního předpisu Ústavním soudem [čl. 87 odst. 1 písm. a) a b) Ústavy].

---

i z důvodu, že „*vyvlastněný pozemek byl regulačním plánem prohlášen za nezastavitelný*“, a tedy uskutečnění účelu vyvlastnění není v dohledné době možné.

<sup>294</sup> K omezením vlastnického práva v ochraně životního prostředí viz Kusák. M. Omezení vlastnického práva z důvodu ochrany životního prostředí a přírodních zdrojů. *České právo životního prostředí*, 2005, č. 15, str. 3-80.

<sup>295</sup> Srov. Goodnow, F.J. *Comparative Administrative Law*. New York: G.P. Putman's Sons, 1893, str. 10.

Po nesprávném nalezení veřejného zájmu se lze domoci ochrany veřejného zájmu buď přímo nebo zprostředkovaně a dále buď před správním orgánem nebo před soudem. Soud musí mít možnost přezkoumat aplikaci veřejného zájmu, včetně zjištění úplného stavu věci, nikoliv však povinnost za správní orgán provést nalezení veřejného zájmu.<sup>296</sup> Podle J. Vedrala „*kategorie úkonů správních orgánů vydávaných ve správním řízení podle správního řádu, které by nebyly přezkoumatelné v řízení o žalobě podle § 65 a násl. soudního řádu správního, je postupně vymáhajícím druhem*“.<sup>297</sup> Pro obě fáze však platí presumpce správné formulace veřejného zájmu, tj. veřejné zájmy jsou vymezeny a veřejný zájem je nalezen, pokud nedojde ke zrušení příslušných aktů veřejné moci.

Opravné prostředky v současné správní úpravě a soudní přezkum se věnují spíše ochraně soukromých zájmů. Podle SŘ se nápravy mají možnost domoci účastníci řízení odvoláním proti rozhodnutí v prvním stupni (§ 81 odst. 1) nebo žádostí o obnovu řízení (§ 100 odst. 1) nebo tak může učinit z moci úřední ve veřejném zájmu a ze zákonem stanovených důvodů v obnově řízení správní orgán, který rozhodnutí vydal (§ 100 odst. 3), nebo v přezkumném řízení nadřízený správní orgán (§ 95 odst. 1). V případě odvolání SŘ stanoví, že správnost rozhodnutí odvolací orgán přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem (§ 89 odst. 2 věta druhá), jeho zákonnost však přezkoumává vždy (§ 89 odst. 2 věta první).

Soulad rozhodnutí s veřejným zájmem je součástí přezkumu jeho zákonnosti, jelikož, jak zdůrazňuje J. Vedral, „*soulad úkonů správních orgánů s veřejným zájmem je součástí základních zásad správního řízení (§ 2 odst. 4[...]), tedy přezkum souladu rozhodnutí s veřejným zájmem je součástí přezkumu zákonnosti (právnosti) rozhodnutí a v důsledku toho nemá druhá věta v § 89 odst. 2 správního řádu praktický význam*“.<sup>298</sup>

---

<sup>296</sup> Srov. rozsudek NSS ze dne 22.3.2007, čj. 7 As 78/2005-62. NSS se v rozsudku věnoval obecně přezkumu aplikace neurčitých právních pojmů, jeho závěry lze zcela jistě aplikovat na neurčitý právní pojem veřejný zájem.

<sup>297</sup> Vedral, J. Rozhodnutí správního orgánu ve správním řádu a v soudním řádu správním – pokus o srovnání na vybraných příkladech. *ASPI – Původní nebo upravené texty pro ASPI*, 2010, str. 6.

<sup>298</sup> Vedral, J. K odvolacímu řízení – vybrané otázky. *ASPI – Původní nebo upravené texty pro ASPI*, 2009, str. 2.

V obnově řízení bude veřejný zájem znovu nalézán, jelikož se povede nové řízení (§ 101 odst. 1) a jelikož je předmětem přezkumného řízení zákonnost rozhodnutí (§ 94 odst. 1), bude veřejný zájem původního rozhodnutí přezkoumáván i v přezkumném řízení.

Ačkoliv se v soudním přezkumu správních rozhodnutí zjišťuje především zákonnost, vzhledem k výše uvedenému se může soudní cestou domáhat nápravy nesprávně nalezeného veřejného zájmu i ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení rozhodnutím správního orgánu (§ 65 odst. 1 SŘS). SŘS zná dále žalobu k ochraně veřejného zájmu, kterou může podat subjekt odlišný (§ 66), nejčastěji půjde o nejvyššího státního zástupce a nově i o Veřejného ochránce práv.

Proti opatření obecné povahy nelze uplatnit opravné prostředky,<sup>299</sup> pouze nechat posoudit jeho zákonnost nadřízeným orgánem (§ 174 odst. 2 SŘ) nebo NSS (§ 101a až § 101d SŘS),<sup>300</sup> kdy samozřejmě lze jej pouze zrušit, popř. jeho část. Smyslem tohoto postupu je oproti možné opravě rozhodnutí nadřízeným orgánem v odvolacím řízení podle J. Vedrala „*podle všeho předejít tomu, aby mohl být touto cestou ze strany nadřízeného orgánu obcházen proces projednávání a schvalování opatření obecné povahy, který se má podle zákona uskutečnit na úrovni k tomu příslušného orgánu územního plánování a který je také zákonem podrobně upraven*“.<sup>301</sup>

Pakliže byl veřejný zájem nalezen právním předpisem, jak se tomu děje v případě vyhlásování zvláště chráněných území, lze se zrušení jeho nalezení domáhat před ÚS, a to v řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů.<sup>302</sup>

---

<sup>299</sup> Proti opatření obecné povahy se nelze odvolat (§ 173 odst. 2 správního řádu) ani podat jiný opravný prostředek.

<sup>300</sup> NSS vykonává tuto působnost pouze do 31. 12. 2011, od 1. 1. 2012 přechází na krajské soudy (viz novela SŘS zákon č. 303/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony).

<sup>301</sup> Vedral, J. Opatření obecné povahy v praxi územní samosprávy (zejména v oblasti stavebního práva). *ASPI – Původní nebo upravené texty pro ASPI*, 2009, str. 10.

<sup>302</sup> Viz čl. 87 odst. 1 písm. a) a b) Ústavy a § 64 až 71 zákona o Ústavním soudu.

Nebezpečím pro faktickou úspěšnost případného soudního přezkumu může být tzv. „fait accompli“, tedy obtížnost vracet na začátek již dokončenou věc.<sup>303</sup> Proto je zejména při podávání soudních žalob ve věcech životního prostředí důležitý institut odkladného účinku žaloby, popř. v některých státech (např. v Nizozemí<sup>304</sup>) namísto toho užívaný institut vydání předběžného opatření. Podmínkou pro jeho přiznání je především nenahraditelná újma účinků rozhodnutí, která by následkem výkonu či účinků napadeného rozhodnutí s velkou pravděpodobností nastala,<sup>305</sup> a dále že se přiznání odkladného účinku nedotkne nepřiměřeným způsobem nabytých práv třetích osob a není v rozporu s veřejným zájmem (§ 73 odst. 2 SŘS).

Poskytnutí odkladného účinku má mimořádných charakter (který je vyjádřen právě podmínkou nenahraditelné újmy),<sup>306</sup> jelikož soud jím „*před vlastním rozhodnutím ve věci samé prolamuje právní účinky pravomocného rozhodnutí, na které je třeba hledět jako na zákonné a věcně správné, dokud není jako celek zákonným postupem zrušeno*“.<sup>307</sup> I s ohledem na závazky plynoucí z ustanovení čl. 9 odst. 4 Aarhuské úmluvy<sup>308</sup> musí být podle rozsudku NSS žalobcům z řad dotčené veřejnosti „*vyhovováno k jejich návrhům na přiznání odkladného účinku žaloby tak, aby nemohlo docházet k situacím, kdy v době rozhodování o správních žalobě již byl povolený záměr nevratně realizován (typicky provedení stavby). Pokud by návrhu na přiznání odkladného účinku vyhovováno nebylo, došlo*

---

<sup>303</sup> Viz Rodi, M. Public Environmental Law in Germany. In Seerden, R.J.G.H. Heldeweg, M.A. Deketelaere, K.R. (eds.). *Public Environmental Law in the European Union and the United States*. The Hague: Kluwer Law International, 2002, str. 240-241.

<sup>304</sup> Viz Backes, Ch.W. Přístup k soudům ve věcech životního prostředí – Nizozemsko. 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, str. 58.

<sup>305</sup> Viz usnesení NSS ze dne 15.12.2006, čj. 8 As 52/2006-69.

<sup>306</sup> Srov. rozsudek NSS soudu ze dne 16.2.2005, čj. A 6/2003-44.

<sup>307</sup> Viz usnesení NSS ze dne 22.12.2003, čj. 7 A 115/2002-67.

<sup>308</sup> Ustanovení čl. 9 odst. 4 zní: „Navíc - a aniž by tím byl dotčen odstavec 1 - postupy přezkoumání uvedené v odstavcích 1, 2 a 3 mají zajistit přiměřenou a účinnou nápravu, včetně právně přikázaných úlev ve vhodných případech, a měly by být čestné, spravedlivé, včasné a neměly by vyžadovat vysoké náklady. Rozhodnutí vydaná podle tohoto článku budou předávána či archivována v písemné formě. Rozhodnutí soudů, a kdykoli možno i jiných orgánů, budou veřejně dostupná.“

*by k porušení čl. 9 odst. 4 Aarhuské úmluvy a čl. 10a směrnice, neboť poskytovaná soudní ochrana by nebyla včasná a spravedlivá“.*<sup>309</sup>

### **1.8.1 VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV A JEHO ROLE V OCHRANĚ VEŘEJNÉHO ZÁJMU**

Úloha Veřejného ochránce práv (dále rovněž jen „Ochránce“) po nesprávné formulaci veřejného zájmu, zejména nesprávném nalezení, je významným aspektem ochrany veřejného zájmu a jeho řádné aplikace. Jeho zřízení, působnost a pravomoci jsou upraveny zákonem,<sup>310</sup> ačkoliv již delší dobu probíhají snahy o jeho zakotvení přímo v Ústavě, a tím i posílení jeho postavení.<sup>311</sup> Ochránce působí k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí<sup>312</sup>, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívá k ochraně základních práv a svobod. Za tímto účelem provádí šetření, zejména na základě stížností nebo i z vlastní iniciativy; v případě šetření z vlastní iniciativy získává poznatky nejen z vlastní činnosti, ale třeba i z médií. Jedná se o funkci nezávislou a nestrannou, ochránce je volen Sněmovnou a pouze té se ze své funkce zodpovídá.

Dotčené úřady jsou povinny s ochráncem spolupracovat a poskytovat mu při šetření pomoc a součinnost. Ochránce může navrhnout opatření

---

<sup>309</sup> Viz rozsudek NSS soudu ze dne 29.8.2007, čj. 1 As 13/2007-63.

<sup>310</sup> Zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv.

<sup>311</sup> Viz Informace o činnosti podávaná veřejným ochráncem práv dle ustanovení § 24 odst. 1 písm. a) zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o veřejném ochránci práv“) za období od 1. ledna do 31. března 2011, [online, cit. 2011-11-30], dostupný z: [http://www.ochrance.cz/fileadmin/user\\_upload/zpravy\\_pro\\_poslaneckou\\_snemovnu/Ctvrtletky/2011\\_1\\_ctvrtleti.pdf](http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/zpravy_pro_poslaneckou_snemovnu/Ctvrtletky/2011_1_ctvrtleti.pdf), str. 6-7.

<sup>312</sup> Viz ustanovení § 1 odst. 2 zákona o Veřejném ochránci práv: Působnost ochránce se vztahuje na ministerstva a jiné správní úřady s působností pro celé území státu, správní úřady jim podléhající, Českou národní banku, pokud působí jako správní úřad, Radu pro rozhlasové a televizní vysílání, orgány územních samosprávných celků při výkonu státní správy, a není-li dále stanoveno jinak na Policii České republiky, Armádu České republiky, Hradní stráž, Vězeňskou službu České republiky, dále na zařízení, v nichž se vykonává vazba, trest odnětí svobody, ochranná nebo ústavní výchova, ochranné léčení, zabezpečovací detence, jakož i na veřejné zdravotní pojišťovny.

k nápravě<sup>313</sup> a úřad je povinen do 30 dnů od doručení závěrečného stanoviska sdělit Ochránci, jaká opatření k nápravě provedl. Jestliže úřad toto nesplní, nebo jsou-li opatření k nápravě nedostatečná, ochránce má následující možnosti: vyrozumět nadřízený úřad a není-li takového úřadu, vládu, o zjištěních informovat veřejnost včetně sdělení jména a příjmení osob oprávněných jednat jménem úřadu. Problematika staveb, regionálního rozvoje a ochrany životního prostředí tvoří zhruba 10% až 20% přijatých podnětů v působnosti Ochránce.<sup>314</sup>

Ochránce tedy vede nezávislá šetření, ale nemůže nahrazovat činnost orgánů státní správy a nemůže rušit nebo měnit jejich rozhodnutí, pouze požadovat zjednání nápravy. Nově, s účinností od 1. ledna 2012, bude ochránce oprávněn podat žalobu k ochraně veřejného zájmu. Ochránce je však povinen prokázat veřejný zájem<sup>315</sup> a právě nutnost prokázání veřejného zájmu odlišuje jeho postavení od nejvyššího státního zástupce, který je oprávněn sám uvážit, zda-li je splněna podmínka veřejného zájmu. Lze předpokládat, že ani v případě Ochránce neplatí (stejně jako u nejvyššího státního zástupce) povinnost vyčerpat řádné opravné prostředky ve správním řízení před podáním žaloby k soudu. Žalobu může

---

<sup>313</sup> Viz ustanovení § 19 zákona o Veřejném ochránci práv, podle něhož může ochránce navrhnout zejména zahájení řízení o přezkoumání rozhodnutí, úkonu nebo postupu úřadu, lze-li je zahájit z úřední moci, provedení úkonů k odstranění nečinnosti, zahájení disciplinárního nebo obdobného řízení, zahájení stíhání pro trestný čin, přestupek nebo jiný správní delikt, nebo poskytnutí náhrady škody nebo uplatnění nároku na náhradu škody.

<sup>314</sup> Viz Statistické údaje o činnosti Veřejného ochránce práv za roky 2004 až 2010, [online, cit. 2011-11-30], dostupný z: <http://www.ochrance.cz/zpravy-o-cinnosti/statisticke-udaje-o-cinnosti/>.

<sup>315</sup> Zákon č. 303/2011 Sb. vložil do § 66 soudního řádu správního nový odstavec 3, který zní: Žalobu je oprávněn podat veřejný ochránce práv, jestliže k jejímu podání prokáže závažný veřejný zájem. Novela odstranila zbytečný filtr a posílila postavení ochránce, jak je tomu ostatně běžné v zahraničí, např. Polsku, Slovinsku nebo Bulharsku. Viz Informace o činnosti podávaná veřejným ochráncem práv dle ustanovení § 24 odst. 1 písm. a) zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o veřejném ochránci práv“) za období od 1. ledna do 31. března 2011, [online, cit. 2011-11-30], dostupný z: [http://www.ochrance.cz/fileadmin/user\\_upload/zpravy\\_pro\\_poslaneckou\\_snemovnu/Ctvrtletky/2011\\_1\\_civrtleti.pdf](http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/zpravy_pro_poslaneckou_snemovnu/Ctvrtletky/2011_1_civrtleti.pdf), str. 6. Naproti tomu například v Nizozemí hraje v oblasti práva životního prostředí ombudsman pouze okrajovou roli [viz Backes, Ch.W. Přístup k soudům ve věcech životního prostředí – Nizozemsko. 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, str. 53]. Obavy z „nadužívání“ institutu sice nelze vyloučit, neprokázaly se však ani v případě oprávnění nejvyššího státního zástupce.

Ochránce podat do tří let od právní moci rozhodnutí, nestanoví-li zvláštní zákon jinak, a nenabývá-li rozhodnutí právní moci, od doručení rozhodnutí posledního účastníku, který proti němu mohl žalobu podat sám.<sup>316</sup> V dalších skutečnostech bude nutné, alespoň zpočátku, vycházet analogicky z poznatků, které byly učiněny pro využívání tohoto institutu nejvyšším státním zástupcem.

V současné době (tedy do 31. prosince 2011) je Ochránce oprávněn navrhnout nejvyššímu státnímu zástupci podání žaloby k ochraně veřejného zájmu a je odkázán na jeho posouzení. Pokud nejvyšší státní zástupce žalobu nepodá, vyrozumí ochránce o způsobu vyřízení jeho návrhu, a to nejpozději do 3 měsíců od doručení návrhu a nevyhovění návrhu nejvyšší státní zástupce odůvodní.<sup>317</sup> Tato pravomoc je využívána v oblasti životního prostředí jen velmi zřídka. Od 1. ledna 2006, kdy bylo oprávnění ochránci navrhnout nejvyššímu státnímu zástupci podání žaloby k ochraně veřejného zájmu svěřeno (zákonem č. 381/2005 Sb.) je statistika následující: v roce 2006 Ochránce oprávnění nevyužil, v roce 2007 oslovil nejvyšší státní zástupkyni ve věci postupu správních úřadů při povolování nakládání s odpady a nejvyšší státní zástupkyně žalobu podala, v roce 2008 své oprávnění nevyužil, v roce 2009 podal ochránce dva podněty týkající se stavebních předpisů a ani v jednom mu nejvyšší státní zástupkyně nevyhověla a v roce 2010 podal jeden podnět ve věci územního rozhodnutí o prodloužení trasy metra a v Praze.<sup>318</sup>

### **1.8.2 NEJVYŠŠÍ STÁTNÍ ZÁSTUPCE A JEHO ROLE V OCHRANĚ VEŘEJNÉHO ZÁJMU**

Státní zastupitelství je zřízeno jako soustava úřadů státu, určených k zastupování státu při ochraně veřejného zájmu ve věcech svěřených

---

<sup>316</sup> Viz ustanovení § 72 odst. 2 SŘS.

<sup>317</sup> Viz ustanovení § 12 odst. 6 zákona o státním zastupitelství.

<sup>318</sup> Zda-li však byla podána žaloba, nebyl ochránce ke dni zpracování Souhrnné zprávy o činnosti Veřejného ochránce práv za rok 2010 ze strany nejvyššího státního zástupce vyrozuměn. Viz Souhrnné zprávy o činnosti veřejného ochránce práv za roky 2006 až 2010, [online, cit. 2011-11-30], dostupný z: <http://www.ochrance.cz/zpravy-o-cinnosti/zpravy-pro-poslaneckou-snemovnu/>.



zákonem jemu do působnosti.<sup>319</sup> Speciálním oprávněním nejvyššího státního zástupce (dále rovněž jen „Zástupce“) je podání žaloby k ochraně veřejného zájmu. Podmínkou je, že Zástupce k jejímu podání shledá závažný veřejný zájem.<sup>320</sup>

Oprávnění Zástupce podávat takové žaloby lze chápat jako jeden z projevů kontroly státní správy. Obavy, že institut bude „nadužíván“, se neprokázaly.<sup>321</sup> Počet správních žalob vyjadřuje naplňování záměru zákonodárce, aby byly uplatňovány skutečně jen v případech, jestliže Zástupce k jejímu podání shledá závažný veřejný zájem. Jedná se zejména o věci spadající do působnosti stavebních a finančních předpisů a v posledních třech letech týkající se nostrifikací cizozemských vysokoškolských vzdělání. Problematika životního prostředí se v žalobách objevuje minimálně. Podle Nejvyššího státního zastupitelství u této agendy platí, že počet věcí je závislý na počtu obdržených vnějších podnětů. Z důvodu, že orgány státního zastupitelství nejsou nadány oprávněním samy vyhledávat nezákonná správní rozhodnutí, nemohou ovlivnit kolísající nápad věcí v této agendě. V tomto smyslu považuje

---

<sup>319</sup> Viz i ustanovení § 18 odst. 3 zákona o státním zastupitelství, slib státního zástupce zní: "Slibuji na svou čest a svědomí, že budu při ochraně veřejného zájmu postupovat vždy v souladu s Ústavou a zákony České republiky, jakož i mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána, budu respektovat lidská práva, základní svobody a lidskou důstojnost a zachovávat mlčenlivost o věcech, které se dozvím v souvislosti s výkonem funkce státního zástupce, a to i po skončení výkonu této funkce. Při výkonu funkce státního zástupce i v soukromém životě budu chránit důstojnost svého povolání."

<sup>320</sup> Viz ustanovení § 66 odst. 2 SŘS ve spojení s § 12 odst. 6 zákona o státním zastupitelství.

<sup>321</sup> Viz Zprávy o činnosti státního zastupitelství za roky 2003 až 2010, [online, cit. 2011-11-30], dostupný z <http://portal.justice.cz/nsz/hlavni.aspx?j=39&o=29&k=2750>. Institut byl zaveden SŘS s účinností od 1.1.2003, předtím neexistoval (Sněmovní tisk 1080, volební období Poslanecké sněmovny 1998-2002). V posledních letech lze vidět nárůst žalob ve spojení s protiprávními nostrifikacemi cizozemského vysokoškolského vzdělání, jinak se pohybuje v jednotkách ročně. V roce 2003 byla podána ze 16 podnětů 1 žaloba, v roce 2004 z 18 podnětů 5 žalob, v roce 2005 ze 17 podnětů 4 žaloby, v roce 2006 z 15 podnětů 3 žaloby, v roce 2007 z 15 podnětů 1 žaloba (v návaznosti na podnět Veřejného ochránce práv ve věci postupu správních úřadů při povolování nakládání s odpady), v roce 2008 z 31 podnětů 1 žaloba, v roce 2009 6 žalob (přičemž zpráva počet podnětů neuvádí) a v roce 2010 38 žalob (zpráva taktéž neuvádí počet podnětů, z těchto 38 žalob jich bylo 36 ve věcech protiprávní nostrifikace cizozemského vysokoškolského vzdělání).

Nejvyšší státní zastupitelství za žádoucí doplnit zákonnou úpravu o možnost provádět v tomto směru vlastní zjištění u příslušných orgánů.<sup>322</sup>

Úvaha, zda je v konkrétní věci dán „závažný veřejný zájem“, je vyhrazena Zástupci (na rozdíl od Ochránce, který musí veřejný zájem prokázat), nepodléhá přezkumu správními soudy a záleží na něm, zda svého práva využije.<sup>323</sup> Zástupce není omezen ani v tom směru, zda závažný veřejný zájem byl porušen v něčí prospěch nebo naopak v něčí neprospěch.<sup>324</sup> Musí v intencích vymezení pojmu veřejného zájmu posoudit, zda lze v dané věci shledat závažný veřejný zájem či nikoliv.

Důležitým aspektem je skutečnost, že v tomto případě neplatí povinnost vyčerpat řádné opravné prostředky ve správním řízení před podáním žaloby k soudu a to posiluje nezávislost institutu. Zástupce je tedy oprávněn napadnout žalobou i takové pravomocné správní rozhodnutí, proti kterému žádný z účastníků správního řízení nepodal přípustný opravný prostředek (opačný požadavek by mohl i účel institutu zmařit).<sup>325</sup> Lhůta pro podání žaloby je stejná jako pro ochránce, tedy tři roky (§ 72 odst. 2 SŘS). Není vyloučeno, že vedle žaloby k ochraně veřejného zájmu bude uplatněn i mimořádný opravný prostředek nebo dozorčí prostředek podle předpisů o řízení před správními orgány.<sup>326</sup> Žaloba k ochraně veřejného zájmu by však byla nepřípustná, pokud by právní důvody v ní uvedené byly uplatněny v téže věci v jiné žalobě již soudem zamítnuté.<sup>327</sup> Z povahy žaloby Zástupce je dále evidentní, že není možné této žalobě přiznat odkladný účinek.<sup>328</sup>

---

<sup>322</sup> Viz Zpráva o činnosti státního zastupitelství za rok 2010, str. 53, [online, cit. 2011-11-30], dostupný z <http://portal.justice.cz/nsz/hlavni.aspx?j=39&o=29&k=2750&d=317534>.

<sup>323</sup> Viz rozsudek NSS ze dne 5. 11. 2007, čj. 8 As 27/2006-70.

<sup>324</sup> Více viz Vesecká, R. Zvláštní žalobní legitimace nejvyššího státního zástupce k ochraně veřejného zájmu dle soudního řádu správního. In *Dny práva – 2008 – Days of Law, Sborník z 2. ročníku mezinárodní konference pořádané Právnickou fakultou Masarykovy univerzity*. Brno: Masarykova univerzita, 2008, str. 1671.

<sup>325</sup> Viz rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 23. 4. 2008, čj. 29 Ca 60/2006-44.

<sup>326</sup> Vopálka, V., Mikule, V., Šimůnková, V., Šolín, M. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: C.H. Beck, 2004, str. 159.

<sup>327</sup> Viz ustanovení § 66 odst. 4 SŘS.

<sup>328</sup> Vesecká, R. Zvláštní žalobní legitimace nejvyššího státního zástupce k ochraně veřejného zájmu dle soudního řádu správního. In *Dny práva – 2008 – Days of Law, Sborník z 2. ročníku mezinárodní konference pořádané Právnickou fakultou Masarykovy univerzity*, Brno: Masarykova univerzita, 2008, str. 1672.

### 1.8.3 DALŠÍ ŽALOBCI VE VEŘEJNÉM ZÁJMU A JEJICH ROLE V OCHRANĚ VEŘEJNÉHO ZÁJMU

Soudy si byly vždy vědomy skutečnosti, že lidé bez osobního zájmu na výsledku věci jsou lépe povoláni k ochraně veřejného zájmu při zneužívání veřejné moci než osoby přímo dotčené na svých právech.<sup>329</sup> To platí ostatně i pro žaloby Ochránce a Zástupce. Ke stejným závěrům došli i soudci západní Evropy, kteří po jednom ze svých setkání přijali tzv. „London Bridge Statement“, podle něhož je důležitý snadnější přístup občanů k soudům, aby mohli efektivně vymáhat a prosazovat požadavky práva životního prostředí.<sup>330</sup> Obecným problémem však zůstávají finanční překážky případného soudního sporu a dále i situace, kdy je z pozice občanských iniciativ těžké konkurovat právním týmům silných nadnárodních společností; v reakci na to se v posledním desetiletí začínají formovat organizace zabývající se bezplatnou právní pomocí, resp. zastupováním žaloby ve veřejném zájmu.<sup>331</sup>

Česká právní úprava, podobně jako německá, která je vystavěna na ochraně individuálních subjektivních práv,<sup>332</sup> příliš nepočítá s možností

---

<sup>329</sup> Podle soudce britského Nejvyššího soudu Sedleye. Viz Bonine, J.E. Standing to Sue: The First Step in Access to Justice. December 2007 update. Lecture originally delivered via Internet to students at Mercer University Law School, January 1999, [online, cit. 2011-11-30], dostupný z: <http://www.law.uoregon.edu/faculty/jebonine/docs/boninelecture.pdf>, str. 5. Z důvodů mnohdy nejasných a abstraktních zájmů v právu životního prostředí se např. ve Velké Británii stává, že soudy namísto, aby rozhodovaly v environmentálních věcech věcně, zkoumají spíše zákonnost rozhodnutí (viz Barnes, R. *Property Rights and Natural Resources*. Portland: Hart Publishing, 2009, str. 146 a 147.).

<sup>330</sup> Viz Bonine, J.E. Přístup k právní ochraně a prosazování environmentálního práva veřejností – světové trendy. 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, str. 36.

<sup>331</sup> V České republice se jedná zejména o Ekologický právní servis, více viz [www.eps.cz](http://www.eps.cz). J.E. Bonine však zároveň upozorňuje na nepoměr právníků zabývajících se právem životního prostředí v soukromé a neziskové, popř. státní sféře. Ve Spojených státech amerických je takový poměr dokonce 90% (privátní sféra): 5% (neziskový sektor): 5% (veřejná správa). Viz Bonine, J.E. Přístup k právní ochraně a prosazování environmentálního práva veřejností – světové trendy. 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, str. 38-39.

<sup>332</sup> Tzv. „Schutznormtheorie“ (něm.), pro podrobnosti viz Franc, P. Žaloby ve veřejném zájmu. Část II. *Právní fórum*, 2005, roč. I, č. 5, str. 41 an. Viz rovněž Viz Rodi, M. Public Environmental Law in Germany. In Seerden, R.J.G.H. Heldeweg, M.A. Deketelaere, K.R.,

ochrany veřejných zájmů ze strany jednotlivce. V německé právní úpravě se však z toho důvodu prosadila koncepce kvalifikovaných subjektů k podání žaloby ve věcech ochrany životního prostředí bez toho, že by se soud při přezkumu aktivní legitimace zabýval otázkou, zda takovýto subjekt je dostatečně aktivně legitimován ve smyslu soukromoprávního pojetí aktivní legitimace či nikoliv.<sup>333</sup> Nizozemská právní úprava například pro tyto účely považuje za dotčené zájmy právnických osob i zájmy všeobecné a kolektivní, které tyto osoby hájí v souladu se svými stanovami při své faktické činnosti.<sup>334</sup>

Oproti nizozemské úpravě český právní řád trochu zaostává. Občanské sdružení, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny, má právo na přístup k soudu dle § 65 odst. 2 SŘS za účelem přezkumu rozhodnutí správních orgánů v řízeních, kterými jsou dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny, avšak pouze za splnění podmínek stanovených v § 70 ZOPK (zejména musí oznámit svou účast v řízení před správním orgánem), a dalších podmínek stanovených SŘS [zejména § 68 písm. a) SŘS, tedy vyčerpání řádných opravných prostředků]. Při nesplnění uvedených podmínek se podle závěrů NSS „*občanská sdružení nemohou domáhat přezkumu rozhodnutí správních orgánů na základě § 66 odst. 3 soudního řádu správního ve spojení s čl. 9 odst. 2 nebo 3 Aarhuské úmluvy nebo ve spojení s čl. 10a směrnice 85/337/EHS, neboť tato ustanovení předpokládají splnění výše uvedených podmínek stanovených vnitrostátními právními předpisy*“.<sup>335</sup>

Obdobné problémy byly i příčinou vzniku směrnice 2003/4/ES. Evropská komise brala přístup k soudům ve věcech veřejného zájmu jako určité vyrovnání nerovností a střetů mezi veřejnými a soukromými zájmy. Jak ostatně i uvádí NSS „*ústavní práva na soudní ochranu a na spravedlivý proces totiž nejsou účelem sama o sobě, ale pouze prostředkem, jak se*

---

(eds.). *Public Environmental Law in the European Union and the United States*. The Hague: Kluwer Law International, 2002, str. 238.

<sup>333</sup> Franc, P. Žaloby ve veřejném zájmu. Část II. *Právní fórum*, 2005, roč. I, č. 5, str. 43.

<sup>334</sup> Viz Backes, Ch.W. Přístup k soudům ve věcech životního prostředí – Nizozemsko. 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, str. 52.

<sup>335</sup> Viz rozsudek NSS ze dne 19.6.2007 sp.zn. 5 As 19/2006-59.

*domoci práv hmotných; tam, kde má být smyslem řízení nikoliv ochrana hmotněprávní sféry účastníka, ale ochrana veřejného zájmu, záleží pouze na úvaze zákonodárce, jaká procesní práva subjektu, který zastupuje tento veřejný zájem, přizná“.*<sup>336</sup>

#### **1.8.4 VYŠETŘOVACÍ KOMISE POSLANECKÉ SNĚMOVNY A JEJÍ ROLE V OCHRANĚ VEŘEJNÉHO ZÁJMU**

Jako zvláštní institut ochrany veřejného zájmu svého druhu lze vidět oprávnění Sněmovny zřídit vyšetřovací komisi pro vyšetření veřejného zájmu, navrhne-li to v souladu s čl. 30 Ústavy nejméně pětina poslanců. Zřízení komise není výjimečnou záležitostí.<sup>337</sup> Ostatně možnost zřizování podobných komisí zákonodárnymi sbory je běžná.<sup>338</sup> Veřejným zájmem jsou pro tyto účely patrně věci veřejného charakteru. Vyšetřovací komise Sněmovny je nezávislou komisí,<sup>339</sup> která je zřizována ad hoc a není tedy orgánem Sněmovny ve smyslu čl. 31 Ústavy. Tato komise může být zřízena pouze tehdy, pokud skutečnosti veřejného zájmu patří do působnosti Sněmovny<sup>340</sup> a podle J. Syllové by vymezení veřejného zájmu pro účel vyšetřovací komise mohlo být širší, než je tomu u veřejného zájmu, pokud se dostává do konfliktu s individuálním právem.<sup>341</sup> Jednací řád vyšetřovací komise je obsažen v příloze 1 k zákonu o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

---

<sup>336</sup> Viz usnesení NSS ze dne 25.6.2008, čj. 5 Ao 3/2008-27.

<sup>337</sup> Z poslední doby se jedná např. o vyšetřovací komise Poslanecké sněmovny pro vyšetření prorůstání organizovaného zločinu a zájmových skupin do činnosti orgánů veřejné moci, Vyšetřovací komisi Poslanecké sněmovny k vyšetření okolností výběrového řízení a uzavření smlouvy na dodávku výkonového myta pro nákladní vozidla nad 12 tun mezi Českou republikou a firmou Kapsch.

<sup>338</sup> Viz např. právo Německého Spolkového sněmu vytvořit vyšetřovací výbor ve smyslu čl. 44 Základního zákona Spolkové republiky Německo.

<sup>339</sup> Sládeček, V. Mikule, V. Syllová, J. *Ústava České republiky. Komentář. 1. vydání.* Praha: C.H. Beck, 2007, str. 240.

<sup>340</sup> Viz Pavlíček, V. Hřebejk, J. *Ústava a ústavní řád České republiky, 1. díl: Ústavní systém, 2. doplněné a podstatně rozšířené vydání,* Praha: Linde Praha, 1998.

<sup>341</sup> Srov. Sládeček, V. Mikule, V. Syllová, J. *Ústava České republiky. Komentář. 1. vydání.* Praha: C.H. Beck, 2007, str. 240.

Výsledek komise nemá předepsanou formu, obvykle se jedná o závěrečnou zprávu, kterou komise předloží k projednání Sněmovně. Ta o ní rozhodne usnesením, přičemž může zároveň hlasovat o návrzích poslanců z pléna v této věci.<sup>342</sup> Vyšetřovací komise nemá žádné další pravomoci než předkládání těchto zpráv, obsah zpráv však může být podkladem pro orgány moci výkonné i orgány činné v trestním řízení (viz ustanovení § 48 odst. 9 Jednacího řádu Poslanecké sněmovny). Vyšetřovací komise Sněmovny však není orgánem činným v trestním řízení a nemá ani oznamovací povinnost v případě, že v průběhu jí prováděného vyšetřování zjistí podezření ze spáchání trestného činu.<sup>343</sup>

### **Shrnutí**

Formulace veřejného zájmu má své důsledky, které jsou na straně jedné pozitivní pro společnost, ovšem na druhé straně často negativní pro jednotlivce, zejména pokud jde o zásah do jejich práv. Nejvýraznějšími zásahy do privátní sféry jednotlivců z důvodu veřejného zájmu jsou vyvlastnění nebo omezení vlastnických práv. Tato jsou možná pouze na základě zákona, ve veřejném zájmu a za náhradu. Od omezení vlastnických práv je nutné odlišovat jejich meze (veřejnoprávní omezení), zejména z toho důvodu, že za ně postiženému vlastníkovi nenáleží náhrada.

Pokud je veřejný zájem již formulován, náprava případně vadného procesu je obtížná. Platí presumpce správné formulace veřejného zájmu. Lze ji zajistit zrušením právního předpisu, který jej vymezuje, Ústavním soudem, nebo aktu orgánu veřejné moci, který jej nalézá, nadřízeným orgánem nebo soudem. Důležitou úlohu v následné ochraně veřejného zájmu hrají Ochránce, Zástupce a dotčená veřejnost.

---

<sup>342</sup> *Ibid*, str. 242.

<sup>343</sup> Viz bod II stanoviska č. 30/2000 Sb. v. s. NSZ k oprávněním poslanců Poslanecké sněmovny, senátorů a vyšetřovací komise Poslanecké sněmovny ve vztahu k orgánům činným v trestním řízení.

## ČÁST 2. PROSAZOVÁNÍ VEŘEJNÝCH ZÁJMŮ CHRÁNĚNÝCH PRÁVEM ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

Ochrana životního prostředí je bezesporu jedním z nejdůležitějších úkolů veřejné moci vykonávaných ve veřejném zájmu. Její obsah je přímo definován ustanovením § 9 zákona o životním prostředí a spočívá v provádění nebo zajišťování takových činností, jimiž se předchází znečišťování nebo poškozování životního prostředí, nebo se toto znečišťování nebo poškozování omezuje a odstraňuje. Zahrnuje ochranu jeho jednotlivých složek, druhů organismů nebo konkrétních ekosystémů a jejich vzájemných vazeb, ale i ochranu životního prostředí jako celku. Z uvedeného vymezení lze dovodit komplexní přístup k ochraně životního prostředí a rovněž i existenci „všeobjímajícího“ veřejného zájmu na ochraně životního prostředí, který je konkretizován v závislosti na podrobnosti hodnocené situace.

Ačkoliv je právo životního prostředí mladou právní disciplínou, vztah ochrany životního prostředí a veřejného zájmu se do jisté míry formoval již v první polovině dvacátého století. Česká prvorepubliková státní správa vycházela v některých případech z postulátu, že zachování přírodních krás je „veřejným národním zájmem“, ač to tehdejší právní předpisy výslovně nestanovily.<sup>344</sup> Prvním ustanovením zahrnujícím ochranu životního prostředí mezi hlediska činnosti české státní správy je § 20 zákona č. 81/1920 Sb., zákon přídělový: *Při sdělování plánu přihlížej pozemkový úřad k tomu, aby přidělem nebyly rušeny krásy přírodní a ráz krajinný a aby nevzaly újmy památky přírodní, historické a umělecké.*<sup>345</sup> První výslovnou zmínku ochrany životního prostředí z důvodu veřejného zájmu

<sup>344</sup> Viz rozsudek NSS ČSR ze dne 29.1.1926, čj. 1622/26. V rozsudku přezkoumávané rozhodnutí založené na uvedeném „veřejném národním zájmu“ však bylo zrušeno, právě mj. s odkazem na skutečnost, že „v tomto směru není naříkané rozhodnutí v soulase se zákonem“.

<sup>345</sup> Celý název zákona zní: „zákon č. 81/1920 Sb., kterým se vydávají po rozumu § 10 zákona ze dne 16. dubna 1919, č. 215 Sb. zák. a nař., ustanovení o přidělu zabrané půdy a upravuje se právní poměr ku přidělené půdě. (Zákon přídělový.)“.

Ize však v našem právním řádu nalézt až ve vládním nařízení č. 223/1939 Sb., o ochraně přírodních léčivých zdrojů, které v ustanovení § 4 odst. 1 stanovilo, že *povolení k využitkování přírodního zdroje, uznaného za léčivý, udělí k žádosti zemský úřad, přičemž může vlastníku zdroje uložit k ochraně veřejných zájmů a práv třetích osob podmínky, zejména, že se určitým způsobem postará o zachování zdroje a jeho využití k účelům léčebným a hospodářským.* Důvodem zachování zdroje a jeho využití k léčebným a hospodářským účelům zde však není výslovně uvedena ochrana životního prostředí, ale ochrana veřejných zájmů obecně, pod níž lze ochranu životního prostředí zcela jistě zahrnout.

Přímý vztah mezi veřejným zájmem a ochranou přírody upravuje poprvé v českém právním řádu až vládní nařízení č. 51/1950 Sb., o územním plánování obcí, které v ustanovení § 1 odst. 2 stanovilo následující: *Při územním plánování je třeba dbát toho, aby obce byly budovány ve shodě s veřejnými potřebami a zájmy, zejména se zájmy obrany státu. Při řešení všech otázek je nutno brát zřetel na jejich vztahy ke všem složkám hospodářství, na hlediska výtvarná a na ochranu kulturních památek a přírody.* První ryze environmentální normou v našem právním řádu byl zákon č. 40/1956 Sb., o státní ochraně přírody, který platil až do počátku 90. let, kdy byl nahrazen dnešním ZOPK. Veřejné zájmy jím hájené směřovaly k ochraně *přírodního bohatství a vzhledu krajiny a zabezpečení, aby tyto hodnoty sloužily k poučení, osvěžení a péči o zdraví našeho lidu a tím k dalšímu vzestupu jeho hmotné a kulturní úrovně* (§ 1 odst. 1). Ochrana životního prostředí se částečně dočkala i svého ústavního vymezení v ústavě z roku 1960 (ústavní zákon č. 100/1960 Sb.), a to konkrétně v čl. 15 odst. 2, který stanovil, že *stát pečuje o zvelebování a všestrannou ochranu přírody a o zachování krajinných krás vlasti, aby tím vytvářel stále bohatší zdroje blahobytu lidu a vhodné prostředí, které by prospívalo zdraví pracujících a umožňovalo jejich zotavení.*

Veřejnému zájmu na ochraně životního prostředí je věnována stále větší pozornost a jeho pozice je posilována rozvojem práva životního prostředí. Právo životního prostředí postupně proniká i do jiných právních odvětví a upevňuje v nich své cíle. Obsah veřejného zájmu na ochraně



životního prostředí se dynamicky mění, rozšiřuje a zpřesňuje v souvislosti s rozvojem unijního práva, které se na oblast životního prostředí intenzivně zaměřuje a členskými státy ponechává stále menší prostor pro vlastní normotvorbu. Svou roli hraje i výrazný posun ve vnímání ochrany životního prostředí obyvatelstvem. Lidem stále více záleží totiž na tom, v jakých podmínkách žijí a co se kolem nich děje. Nezřídka potom dotčená veřejnost považuje ochranu životního prostředí za svůj soukromý zájem a jako soukromý zájem pak tento veřejný zájem hájí. Napomáhá tomu i skutečnost, že právo na příznivé životní prostředí je celosvětově vnímáno jako základní lidské právo.

Ochrana životního prostředí není zajišťována jako celek (neexistuje obecný kodex práva životního prostředí, který by toto zajišťoval, a zákon o životním prostředí za takový kodex v žádném případě považovat nelze), ale prostřednictvím ochrany jednotlivých jeho složek a ochrany před zdroji znečišťování. Stejně tak není veřejný zájem na ochraně životního prostředí v celé své šíři příliš aplikován; výjimku svým způsobem tvoří koordinovaná stanoviska, resp. koordinovaná závazná stanoviska v postupech podle SZ (§ 4 odst. 6 SZ). Konkretizuje se v užších veřejných zájmech a tyto se s každou úrovní podrobnosti rozčleňují na další, ještě užší veřejné zájmy. Uvedené „drobení“ veřejných zájmů dělá mnohdy úpravu značně nepřehlednou; k nepřehlednosti přispívá i roztržitost a mnohdy nekonceptní řešení právní úpravy a výkonu státní správy v ochraně životního prostředí.<sup>346</sup> Některé veřejné zájmy se dokonce překrývají, a to zejména z důvodu nejasnosti užívaných pojmů.<sup>347</sup> Mohou se ale i překrývat

---

<sup>346</sup> Například ke složkám životního prostředí vodám a lesům sdílí působnost ústředních orgánů státní správy více ministerstev, zejména ministerstva zemědělství a životního prostředí, kdy MZe je navíc ústředním orgánem státní správy lesů (§ 49 odst. 1 lesního zákona), včetně (zcela nepochopitelně) jejich ochrany a MŽP přísluší pouze výkon vrchního státního dozoru (§ 50 odst. 1 lesního zákona). Výjimku tvoří lesy na území národních parků, kde je ústředním orgánem státní správy MŽP (§ 19 odst. 2 zákona o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky). Roztržitostí úpravy ochrany životního prostředí však není Česká republika výjimkou, na obdobný problém si v německé právní úpravě stěžuje i M. Rodi. Viz Rodi, M. *Public Environmental Law in Germany*. In Seerden, R.J.G.H. Heldeweg, M.A. Deketelaere, K.R. (eds.). *Public Environmental Law in the European Union and the United States*. The Hague: Kluwer Law International, 2002, str. 208.

<sup>347</sup> Jako příklad lze uvést odlišné pohledy na vodní toky, kdy vodoprávní úřady vnímají vodní tok, vzhledem k jeho odlišení od koryta, pouze jako médium povrchové vody (§ 43 odst. 1 VZ) a chrání jeho kvalitu a kvantitu a naproti tomu orgány ochrany přírody vnímají

s jinými, podobnými zájmy, např. na ochraně veřejného zdraví, popř. s nimi být v rozporu.<sup>348</sup> K vyjasnění těchto rozdílných přístupů a jejich řešení v konkrétních věcech slouží stanoviska a závazná stanoviska dotčených orgánů, která je nutno harmonizovat při vzájemných střetech pro výsledný veřejný zájem a sladit rozdílné pohledy (veřejné zájmy) na danou věc.

Veřejný zájem na ochraně životního prostředí je rovněž chráněn nejen prostředky správního trestání, ale i podrobnou trestněprávní odpovědností za trestné činy proti životnímu prostředí.<sup>349</sup> Sankci za porušení povinnosti ochrany životního prostředí lze vnímat jako projev prosazení veřejného zájmu při výkonu veřejné správy v této oblasti.<sup>350</sup> Cílem sankcí je zajistit dodržování povinností stanovených zákonem na ochranu hodnot, na jejichž vytváření a ochraně je veřejný zájem, a postihovat protiprávní jednání, jež je v rozporu se zájmy společnosti, je společensky škodlivé nebo nebezpečné.<sup>351</sup>

Z hlediska vymezení obsahu veřejného zájmu na ochraně životního prostředí můžeme právní předpisy dělit na ty, které se věnují tomuto veřejnému zájmu výlučně, mezi tyto lze řadit zejména ZOPK nebo zákon o ochraně zemědělského půdního fondu, právní předpisy, které chrání i jiné veřejné zájmy a s nimi se snaží ochranu životního prostředí harmonizovat, přičemž žádný veřejný zájem neupřednostňují, za všechny lze uvést VZ a lesní zákon, a dále zákony, které ochranu životního prostředí respektují, ale cíl jejich úpravy je jiný, zejména zákon o hornické činnosti nebo svým způsobem i SZ<sup>352</sup>.

---

vodní tok včetně jeho koryta [§ 3 odst. 1 písm. b) ZOPK vychází z § 31 odst. 1 předchozího vodního zákona č. 138/1973] a chrání jej jako součást ekosystému (významný krajinný prvek).

<sup>348</sup> Srov. Dudová, J. Ke střetu veřejných zájmů při ochraně životního prostředí a veřejného zdraví. *České právo životního prostředí*. 2004, č. 4, str. 16.

<sup>349</sup> Viz Hlava VIII (§ 293 - § 308) trestního zákoníku.

<sup>350</sup> Viz Stanovisko ombudsmana ze dne 18.5.2007, sp. zn.: 3589/2006/VOP/VBG, [online, cit. 2011-11-30], dostupný z: [www.ochrance.cz](http://www.ochrance.cz). Srov. Sládeček, V. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009, str. 193.

<sup>351</sup> Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 14.1.1997, čj. 7 A 185/94-23.

<sup>352</sup> Srov. ustanovení § 1 SZ.

## 2.1 ÚSTAVNÍ ZÁKLADY VEŘEJNÉHO ZÁJMU NA OCHRANĚ ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

Ačkoliv žádný právní předpis výslovně nevymezuje veřejný zájem na ochraně životního prostředí, zcela jasně vyplývá ze základních právních předpisů většiny právních systémů. Je přitom nerozhodné, zda-li se jedná o relevantní mezinárodní smlouvy, zakládající smlouvy EU nebo ústavy jednotlivých států. Z důvodu obecně horší vymahatelnosti konkrétních environmentálních závazků z mezinárodních smluv jsou pro obsah veřejného zájmu na ochraně životního prostředí v podmínkách evropského právního prostředí směrodatné spíše unijní a vnitrozemské právní úpravy.

Vymezení ochrany životního prostředí v zahraničních ústavních předpisech je různé, podle M. Damohorského a H. Müllerové *„ústavní zakotvení ochrany životního prostředí je v různých ústavách zemí světa velmi rozlišné a kolísá od úplné absence jakýchkoliv ustanovení až po celé rozsáhlé kapitoly ústav (např. v ústavách některých zemí Jižní Ameriky apod.)“*.<sup>353</sup> K zakotvení ochrany životního prostředí v ústavách členských zemí EU potom zmínění autoři uvádějí, že *„význam, který začal být přikládán ochraně životního prostředí jako relativně nové nezbytné aktivitě lidstva pro zachování jeho samotné existence se v národních právních řádech, a to nejen evropských států, projevil vyzdvižením základů této ochrany na ústavní úroveň. Naprostá většina ústav států Evropské unie nějakým způsobem zakotvuje ústavní základy a východiska ochrany životního prostředí“*.<sup>354</sup> Některé státy vymezují ochranu životního prostředí dokonce jako státní cíl.<sup>355</sup> Výše citovaní autoři rovněž provedli srovnání jednotlivých ústavních úprav ochrany životního prostředí v zemích EU<sup>356</sup>

<sup>353</sup> Damohorský, M. Müllerová, H. Ochrana životního prostředí v ústavách zemí Evropské unie, In Klíma, K. Jirásek, J. (eds.). *Pocita Jánu Grónskému*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, str. 375.

<sup>354</sup> *Ibid*, str. 375-376.

<sup>355</sup> Např. Rakousko vymezuje ochranu životního prostředí jako „Staatziel“. Viz Weber, K. Public Environmental Law in Austria. In Seerden, R.J.G.H. Heldeweg, M.A. Deketelaere, K.R. (eds.). *Public Environmental Law in the European Union and the United States*. The Hague: Kluwer Law International, 2002, str. 10.

<sup>356</sup> Damohorský, M. Müllerová, H. Ochrana životního prostředí v ústavách zemí Evropské unie, In Klíma, K. Jirásek, J. (eds.). *Pocita Jánu Grónskému*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, str. 375-381.

a s jejich závěry je možno jen souhlasit a plně na ně odkázat. Jeví se jako nadbytečné provádět tato srovnání znovu. Nad jejich poznatky lze konstatovat, že pozitivně se ve svých ústavních předpisech vymezují vůči ochraně životního prostředí spíše země do EU nově přistoupivší než starší členské státy a dále samozřejmě země mající novější ústavy před staršími.

Samotná EU se ve vztahu k životnímu prostředí vyjadřuje již v preambuli ke Smlouvě o Evropské unii odhodláním „*podporovat hospodářský a sociální rozvoj svých národů s ohledem na zásadu udržitelného rozvoje a v rámci dotvoření vnitřního trhu a posilování soudržnosti a ochrany životního prostředí a provádět politiku, která bude zajišťovat, že rozvoj hospodářské integrace bude provázen rozvojem ostatních oblastí*“ a ve stejném duchu hovoří Smlouva o Evropské unii ve druhé větě čl. 3 odst. 3, čl. 21 odst. 2 písm. d) a f). Podle Smlouvy o fungování Evropské unie podle čl. 11 *požadavky na ochranu životního prostředí musí být zahrnuty do vymezení a provádění politik a činností Unie, zejména s ohledem na podporu udržitelného rozvoje*. Ochrana životního prostředí hraje svou roli i při sbližování ustanovení právních a správních předpisů členských států, jejichž účelem je vytvoření a fungování vnitřního trhu (čl. 114 odst. 3 až 5). Problematice životního prostředí se potom věnuje celá Hlava XX (čl. 191 až 193) a rovněž je nutno jej zohlednit v rámci politik EU v oblasti energetiky (čl. 194). Podle čl. 37 Listiny základních práv Evropské unie *vysoká úroveň ochrany životního prostředí a zvyšování jeho kvality musí být začleněny do politik Unie a zajištěny v souladu se zásadou udržitelného rozvoje*.

V české ústavní úpravě předpokládají veřejný zájem na ochraně životního prostředí ustanovení upravující povinnost státu dbát o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství (čl. 7 Ústavy), zákonné meze výkonu vlastnických práv z důvodu ochrany lidského zdraví, přírody a životního prostředí (čl. 11 odst. 3 Listiny), právo každého na příznivé životní prostředí a včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů (čl. 35 odst. 1 a 2 Listiny) a zákonné meze výkonu práv, kdy nikdo nesmí ohrožovat ani poškozovat životní prostředí, přírodní zdroje, druhové bohatství přírody a kulturní památky nad míru stanovenou zákonem (čl. 35 odst. 3 Listiny).

Ústavodárce tedy vymezil několik konkrétních postulátů ochrany životního prostředí, které jsou vzájemně provázány.<sup>357</sup> S určitým zjednodušením z nich lze abstrahovat tři základní předpoklady ochrany životního prostředí, které zahrnují výše uvedená ustanovení Ústavy a Listiny. Tyto postuláty jsou zároveň implicitním ústavním vyjádřením veřejného zájmu na ochraně životního prostředí. Jedná se o:

1. šetrné využívání přírodních zdrojů a ochrana přírodního bohatství (čl. 7 Ústavy),
2. výkon práv v souladu s požadavky na ochranu životního prostředí (čl. 11 odst. 3 a čl. 35 odst. 3 Listiny) a
3. příznivé životní prostředí a informace o jeho stavu (čl. 35 odst. 1 a 2 Listiny).

Ústavní předpisy uvedené postuláty, resp. veřejné zájmy jimi chráněné dále nerozvíjejí, stejně tak v ústavní úpravě absentují i konkrétní nástroje k jejich prosazení (pokud za nástroje nepovažujeme samotnou povinnost státu dbát o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství podle čl. 7 Ústavy nebo možnost státu zákonem stanovit, který majetek smí být ve vlastnictví státu, obce nebo určených právnických osob ve smyslu čl. 11 odst. 2 Listiny). Ústavní úprava tedy ani neřeší jejich střety s jinými veřejnými zájmy, ani neurčuje jejich případnou prioritu.

Absence konkrétních nástrojů v ústavních předpisech je Ústavou předpokládána, dostatečně jsou obsaženy v jednotlivých prováděcích zákonech, v jejichž mezích jsou prosazovány. To stanovuje ostatně i pro některá ustanovení explicitně čl. 41 Listiny, v ostatních případech to lze dovodit.<sup>358</sup> Této skutečnosti by si měl být zákonodárce vědom, aby

---

<sup>357</sup> Např. povinnosti státu dbát o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství odpovídá subjektivní právo každého na příznivé životní prostředí, které je v mezích zákona (čl. 41 Listiny) soudně vymahatelné. Srov. Sládeček, V. Mikule, V. Syllová, J. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2007, str. 62.

<sup>358</sup> Ustanovení čl. 41 Listiny to výslovně stanoví pro čl. 35, v ustanovení čl. 11 odst. 3 Listiny však nutnost provedení zákonem rovněž vyplývá, stejně jako z ustanovení čl. 7 Ústavy. V případě § 11 odst. 3 se jedná pouze o větu druhou a třetí, první větu, tedy že vlastnictví zavazuje, lze teoreticky považovat za použitelnou přímo a samostatně (Viz i Pavlíček, V. a kol. *Ústava a ústavní řád České republiky. 2. díl: Práva a svobody. 2. doplnění*

povinnosti k naplnění uvedených hodnot nastavil racionálně a na reálném podkladě; ústavní úprava je sama o sobě významnou interpretační determinantou. Připomenout v této souvislosti je nutné i ustanovení čl. 4 odst. 4 Listiny, podle něhož *při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu a taková omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena*. Na obdobném principu, kdy není ochrana životního prostředí přímo vymahatelná z Ústavy a je třeba provedení zákonem, funguje i německá právní úprava.<sup>359</sup>

### 2.1.1 ŠETRNÉ VYUŽÍVÁNÍ PŘÍRODNÍCH ZDROJŮ A OCHRANA PŘÍRODNÍHO BOHATSTVÍ

Povinnost státu dbát o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství vychází přímo z preambule Ústavy, kde občané vyjadřují odhodlání společně střežit a rozvíjet zděděné přírodní a kulturní, hmotné a duchovní bohatství a je provázán s principy čl. 35 Listiny.<sup>360</sup> Mimo preambuli se však jedná o jediné ustanovení v Ústavě vymezující vztah státu k životnímu prostředí, v podstatě její dva jediné ekologické aspekty. J. Syllová v komentáři k tomuto ustanovení uvádí, že *„zájem na ochraně přírodního bohatství a na šetrném využívání zdrojů z přírody je považován za zájem obecný, jeho účelem je zachování této veřejné hodnoty pro všechny občany, pro svět i pro budoucnost“*.<sup>361</sup> V našem ústavním pořádku se nejedná o nové ustanovení, obdobnou úpravu obsahovala již ústava z roku 1960 v čl. 15 odst. 2.

Oproti ochraně životního prostředí jako celku vyjádřené v čl. 35 Listiny se tento veřejný zájem soustředí na přírodní zdroje a přírodní

---

*a podstatně rozšířené vydání. Aktualizovaný dotisk podle stavu k 1.1.2003. Praha: Linde Praha, 2002, str. 124).*

<sup>359</sup> Viz Rodi, M. Public Environmental Law in Germany. In Seerden, R.J.G.H. Heldeweg, M.A. Deketelaere, K.R. (eds.). *Public Environmental Law in the European Union and the United States*. The Hague: Kluwer Law International, 2002, str. 206-207.

<sup>360</sup> Podle M. Bernarda dochází při využívání nerostných surovin ke střetu těchto (protichůdných) veřejných zájmů. Viz Bernard, M. *Ochrana životního prostředí v hornictví*. Tábor: Ekologický právní servis, občanské sdružení, 2005, str. 5.

<sup>361</sup> Srov. Sládeček, V. Mikule, V. Syllová, J. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2007, str. 61.

bohatství. Zatímco přírodní zdroje definuje zákon o životním prostředí v ustanovení § 7 odst. 1, a to jako *části živé nebo neživé přírody, které člověk využívá nebo může využívat k uspokojování svých potřeb*, přírodní bohatství definováno není. S ohledem na pojmosloví právních předpisů, které předmětný pojem užívají,<sup>362</sup> lze pod pojmem přírodní bohatství vnímat přírodní rozmanitost, tedy druhové bohatství přírody ve smyslu čl. 35 odst. 3 Listiny, popř. lze pod ním vnímat životní prostředí jako celek.<sup>363</sup> Uvedený veřejný zájem zahrnuje v ústavní rovině ochranu všech přírodních zdrojů a přírodního bohatství bez rozdílu, nevylučuje však ani, aby stát pro ty ohroženější nastavil přísnější podmínky ochrany. Bude se zejména jednat v případě přírodních zdrojů o možné zvýhodnění obnovitelných nad neobnovitelnými a v případě přírodního bohatství o přísnější podmínky ochrany vzácných přírodních exemplářů.

Plnění povinností vyplývajících z ustanovení čl. 7 Ústavy směřuje prvotně vůči státu a zdůrazňuje jeho úlohu a stát také nese za jeho prosazování odpovědnost. Tento úkol vykonává prostřednictvím mocí zákonodárné a výkonné; přímé zapojení soudní moci si lze v tomto směru jen velmi těžko představit. To, že stát zároveň nese přímo odpovědnost za prosazování této povinnosti a v podstatě i totožného veřejného zájmu, plyne i z případných mezinárodních konsekvencí ekologických škod při jejich přesahu hranic jednotlivých států a dále rovněž jejich dosahu na další generace.<sup>364</sup> Předmětné ustanovení lze i proto vnímat

---

<sup>362</sup> Zdroje bývají často od přírodního bohatství odlišovány, viz např. Mezinárodní pakt o občanských a politických právech (čl. 1 odst. 2 a čl. 47) nebo Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech (čl. 1 odst. 2 a čl. 25). Naše právní úprava vnímá přírodní bohatství včetně přírodních zdrojů, viz např. podle § 4 odst. 1 ZOPK zajišťuje vymezení systému ekologické stability uchování a reprodukci přírodního bohatství, podle § 1 odst. 1 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu je zemědělský půdní fond základním přírodním bohatstvím naší země, § 81 zákona č. 61/2000 Sb., o námořní plavbě, hovoří o průzkumu a využívání přírodního bohatství v moři, podle § 2 odst. 2 písm. a) zákona č. 154/2000 Sb., o šlechtění, plemenitbě a evidenci hospodářských zvířat a o změně některých souvisejících zákonů (plemenářský zákon), má genetický zdroj zvířete význam pro uchování biologické a genetické rozmanitosti světového přírodního bohatství a pro umožnění jeho využívání pro potřeby současných i budoucích generací a podle § 2 písm. b) se zvěří rozumí obnovitelné přírodní bohatství.

<sup>363</sup> Srov. Sládeček, V. Mikule, V. Syllová, J. *Ústava České republiky. Komentář. 1. vydání.* Praha: C.H. Beck, 2007, str.60.

<sup>364</sup> Viz Pavlíček, V. a kol. *Ústava a ústavní řád České republiky. 1. díl: Ústavní systém. 2. doplněné a podstatně rozšířené vydání.* Praha: Linde Praha, 1998, str. 70.

jako významné interpretační pravidlo výkonu státní moci v oblasti ochrany životního prostředí. Jeho provedení můžeme sledovat zejména v zákonech horním, lesním, o ochraně zemědělského půdního fondu, VZ a rovněž i v ZOPK.

Veřejný zájem na šetrném využívání přírodních zdrojů a ochraně přírodního bohatství lze považovat za promítnutí principů udržitelného rozvoje do ústavního systému, stejně jako je odrazem základních principů mezinárodních úmluv.<sup>365</sup> Některé evropské země se ve svých ústavách vůči udržitelnému rozvoji přímo vymezují.<sup>366</sup> Tomu i odpovídá pojem „šetrné využívání“ přírodních zdrojů. Pro činnosti státu v oblasti využívání přírodních zdrojů a přírodního bohatství je princip obsažený v čl. 7 Ústavy významným omezením a je nutno jej zohlednit nejen v zákonodárné a správní činnosti, ale i v činnostech dalších, zejména koncepčních.

Za účelem zajištění těchto úkolů přenáší stát některé povinnosti z toho vyplývající na fyzické a právnické osoby a prostřednictvím příslušných správních orgánů potom jejich výkon reguluje a kontroluje na každém úseku ochrany životního prostředí. Stát ze své pozice takto zasahuje do působení tržního prostředí. Pro příklad lze uvést ustanovení § 5 VZ, podle něhož *každý, kdo nakládá s povrchovými nebo podzemními vodami, je povinen dbát o jejich ochranu a zabezpečovat jejich hospodárné a účelné užívání podle podmínek tohoto zákona a dále dbát o to, aby nedocházelo k znehodnocování jejich energetického potenciálu a k porušování jiných veřejných zájmů chráněných zvláštními právními předpisy.*

Ustanovení čl. 7 Ústavy obsahující uvedený veřejný zájem je svým charakterem ustanovením deklaratorní<sup>367</sup> a vzhledem ke svému postavení v ústavním pořádku ukládá povinnosti státu a nikoliv všem, jak to činí jiná,

---

<sup>365</sup> Viz ustanovení čl. 1 odst. 2 a čl. 47 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech nebo ustanovení čl. 1 odst. 2 a čl. 25 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech.

<sup>366</sup> Jako příklad lze uvést čl. 20a Základního zákona Spolkové republiky Německo, podle něhož *stát chrání též při odpovědnosti za příští generace přírodní základy života v rámci ústavního řádu zákonodárstvím a na základě zákona a práva výkonnou mocí a soudnictvím.*

<sup>367</sup> Hendrych, D. Svoboda, C. a kol. *Ústava České republiky. Komentář. 1. Vydání.* Praha: C.H. Beck, 1997, str. 8.



pro ochranu životního prostředí relevantní ustanovení čl. 35 Listiny. Podle V. Pavlíčka je dokonce „ochrana přírodních zdrojů a přírodního bohatství v životním zájmu celé společnosti a musí být zachována v zájmu současné i příštích generací“.<sup>368</sup> Jak ale upozorňuje M. Bernard, předmětný článek je často zavádějícím způsobem interpretován pouze jako povinnost státu k ochraně před ztížením nebo znemožněním exploatace přírodních zdrojů v krátké či vzdálenější budoucnosti.<sup>369</sup> M. Bernard v této souvislosti dále připomíná, „že ochrana přírodního bohatství může být v souladu se zásadou trvale udržitelného rozvoje realizována i prostřednictvím jeho ponechání tam, kde se nachází, bez snahy zabezpečit jeho současnou nebo budoucí exploataci“.<sup>370</sup>

Stát má zároveň k této povinnosti ústavně garantovanou možnost zajišťovat šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství z pozice jejich vlastníka, a v případě, že jde o věci v právním slova smyslu, má i nástroje takový majetek vymezit (čl. 11 odst. 2 Listiny) a dokonce se to od něj vzhledem k tomuto oprávnění očekává. Učinil tak třeba v případě nerostného bohatství, které, pokud se nachází na území České republiky, je v jejím vlastnictví (§ 5 odst. 2 horního zákona). Některé evropské země vymezují vlastnictví nerostného bohatství přímo ve svých ústavách<sup>371</sup>, podobně tak činila i předchozí česká ústava z roku 1960.<sup>372</sup> Majetek lze pro účely veřejného zájmu svěřit i do vlastnictví obcí a krajů, s výjimkou pozemních komunikací k tomu však prozatím nedochází.<sup>373</sup> Na druhé straně se lze setkat s případy, kdy stát reguluje užívání přírodního zdroje, který není věcí, resp. není předmětem vlastnictví ani

---

<sup>368</sup> Viz Pavlíček, V. a kol. *Ústava a ústavní řád České republiky. 1. díl: Ústavní systém. 2. doplněné a podstatně rozšířené vydání.* Praha: Linde Praha, 1998, str. 70.

<sup>369</sup> Bernard, M. Vybrané aspekty horního práva ve vztahu k ochraně životního prostředí a lidských práv, *Právní fórum*, 2010, č. 8, str. 42.

<sup>370</sup> *Ibid*, str. 42.

<sup>371</sup> Činí tak např. Ústava Republiky Litva v čl. 47 nebo Ústava Slovenské republiky v čl. 4.

<sup>372</sup> Ustanovení čl. 8 odst. 2 ústavního zákona č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky, ve znění účinném do dne nabytí účinnosti ústavního zákona č. 100/1990 Sb., stanovilo, že *národním majetkem jsou zejména: nerostné bohatství a základní zdroje energie; základní lesní fond, vodní toky a přírodní léčivé zdroje; prostředky průmyslové výroby, hromadné dopravy a spojů; peněžní a pojišťovací ústavy; rozhlas, televize a film, dále též nejdůležitější společenská zařízení, jako zařízení zdravotnická, školy a vědecké ústavy.*

<sup>373</sup> Viz ustanovení § 9 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, srov. Havlan, P. *Majetek obcí a krajů v platné právní úpravě.* Praha: Linde Praha, 2008, str. 17-18.

jeho, ani nikoho jiného. Jedná se např. o podzemní a povrchové vody. Ty nejsou podle § 3 odst. 1 VZ předmětem vlastnictví, stejně tak přírodní léčivé zdroje a zdroje přírodních minerálních vod ve smyslu § 4 odst. 1 lázeňského zákona.

Představa však, že stát je schopen nejlépe zajistit ochranu životního prostředí z pozice vlastníka, je sporná, jelikož stát povětšinou není nejlepší hospodář, a rovněž je tato představa v rozporu s výchovnou funkcí práva. Nadto, jak k problematice judikoval i ÚS, „*státní moc je povinna poskytovat stejnou ochranu jak soukromému, tak státnímu vlastnictví a zákonodárce, tak jako kterýkoliv jiný státní orgán je povinen hospodařit s péčí řádného hospodáře a na rozdíl od fyzických osob není oprávněn činit, co zákon výslovně nezakazuje (čl. 2 odst. 3 Listiny per exceptionem) (čl. 2 odst. 3 Ústavy)*“.<sup>374</sup> T. Kocourek v těchto souvislostech připomíná, že úlohou státu je spíše vytváření právně regulačních a ekonomických předpokladů.<sup>375</sup> Tedy nikoliv řešit ochranu životního prostředí jeho vlastnictvím, resp. jeho částí, které mohou být předmětem vlastnictví. Rovněž i státní, tedy společné vlastnictví, činí přírodní zdroje v tomto vlastnictví podle I. Jančářové „*předmětem nadměrného čerpání a degradace*“<sup>376</sup>, s čímž lze bezesporu souhlasit. Na druhou stranu by však stát a ostatní veřejnoprávní korporace měly přistupovat k výkonu vlastnických práv s určitou rezervou, zejména s ohledem na jejich postavení subjektů veřejného práva a pravidla k tomuto postavení se vážící, které souvisejí s ochranou veřejného zájmu těmito subjekty.<sup>377</sup> Dále, a to v neposlední řadě, je nutno mít na paměti rovnost vlastnického práva ve smyslu čl. 11 odst. 1 Listiny, a tedy to, že ani nelze za účelem ochrany veřejného zájmu šetrného využívání přírodních

---

<sup>374</sup> Nález ÚS ze dne 2.3.1995, sp.zn. Pl. ÚS 32/94.

<sup>375</sup> Kocourek, T. Omezení vlastnického práva dle zákona o ochraně přírody a krajiny aneb propast mezi obecným a veřejným zájmem. In *Acta Universitatis Brunensis Iuridica No 337*. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 1846.

<sup>376</sup> Jančářová, I. *Ekologická politika*. Brno: Masarykova univerzita, 2004, str. 81.

<sup>377</sup> Podrobněji viz Vedral, J. Některé případy používání soukromoprávních institutů ve veřejném právu. *ASPI – Původní nebo upravené texty pro ASPI*, 2011, str. 3 až 5.

zdrojů a ochrany přírodního bohatství zvýhodňovat jednoho vlastníka (tedy stát nebo jiný veřejnoprávní subjekt) nad jiného vlastníka.<sup>378</sup>

### 2.1.2 VÝKON PRÁV V SOULADU S POŽADAVKY NA OCHRANU ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

Veřejný zájem na ochraně životního prostředí v podobě mezí výkonu práv ve prospěch ochrany životního prostředí, přírodních zdrojů, druhového bohatství přírody a kulturních památek zakotvuje obecně čl. 35 odst. 3 Listiny. Jak již bylo uvedeno, synergie čl. 35 Listiny a čl. 7 Ústavy je více než zřejmá. Z důvodu samostatné úpravy vlastnického práva v Listině zakotvuje meze výkonu vlastnických práv mimo čl. 35 odst. 3 rovněž ustanovení čl. 11 odst. 3. Lze jej ale podřadit pod čl. 35 odst. 3 a i vlastnická práva by měla být vykonávána nejen způsobem, který nepoškozuje životní prostředí, ale rovněž který jej neohrožuje. Ústavodárce pouze zdůraznil vztah ochrany životního prostředí k vlastnickému právu.

Ochrana životního prostředí není ve smyslu své zákonné definice pouze péčí státu, ale i fyzických a právnických osob. Podle V. Pavlíčka *„takové omezení je založeno na zájmu o zachování práv a svobod pro ostatní – tedy obecného blaha či veřejného zájmu – práva dýchat čistý vzduch, pít čistou vodu, požívat nezávadné potraviny, žít v nezdevastované krajině a neznečištěné odpady, být chráněn před nebezpečím plynoucím ze zmenšování ozonové vrstvy atd.“*<sup>379</sup>

Jedná se o povinnosti každého, které sice vycházejí z ústavních předpisů, k jejich aplikaci je však nutné provedení zákonem. Uvedený veřejný zájem je svým dopadem závažný, vytváří totiž omezení všem činností, ovlivňuje třeba svobodu podnikání, ale i podnikání samotné a další významné činnosti. Promítá se do celého práva životního prostředí

---

<sup>378</sup> Srov. náleží ÚS ze dne 11.1.2000, sp.zn. III ÚS 462/98, podle něhož *„ochrana vlastnictví a respekt k němu, bez ohledu na druh a povahu subjektu, jemuž vlastnické právo svěřčí, jsou jedním ze základních postulátů (znaků) demokratického a právního státu“*.

<sup>379</sup> Srov. Pavlíček, V. a kol. *Ústava a ústavní řád České republiky. 2. díl: Práva a svobody. 2. doplněné a podstatně rozšířené vydání. Aktualizovaný dotisk podle stavu k 1.1.2003.* Praha: Linde Praha, 2002, str. 284.

již jen tím, že stanovuje určité povinnosti ve prospěch ochrany životního prostředí a je tak vlastně jejich základem. Posun právního myšlení ve vztahu k uvedeným hodnotám ochrany životního prostředí (ale i obecně) demonstruje i názor J. Dostála, podle kterého je těmito mezemi výkonu práv „do určité míry modifikováno ustanovení čl. 2 odst. 3 Listiny, že každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá. Při striktním výkladu lze dojít k tomu, že chování subjektů s možným či reálným negativním vlivem na životní prostředí je dovoleno, jen když je zákon dovoluje“.<sup>380</sup>

Konkrétní limity (meze) výkonu práv jsou obsaženy v prováděcích zákonech. Může se jednat např. o obecnou povinnost fyzických i právnických osob vyplývající z ustanovení § 3 odst. 5 zákona o ochraně ovzduší, podle něhož *v otevřených ohništích, zahradních krbech nebo v otevřených grilovacích zařízeních lze spalovat jen dřevo, dřevěné uhlí, suché rostlinné materiály a plynná paliva určená výrobcem, přičemž uvedená paliva nebo materiály nesmějí být kontaminovány chemickými látkami*. Z relevantních ustanovení sice vyplývá, že znečišťování životního prostředí je nežádoucí, avšak do určité míry, stanovené zákonem, je legální.

Je nutné zdůraznit dvě skutečnosti ohledně prosazování hodnoceného veřejného zájmu, tedy výkonu práv v souladu s požadavky na ochranu životního prostředí:

- jedná se o zpravidla pasivní povinnost (při stanovení aktivní povinnosti by se mohlo jednat o porušení čl. 9 Listiny) a
- za nastavení takovýchto hranic výkonu práv nenáleží jejich držitelům (tedy ani vlastníkům) žádná náhrada, pokud zákon nestanoví jinak.

---

<sup>380</sup> Dostál, J. K hájení zájmů chráněných zákonem o ochraně přírody a krajiny veřejností. 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, str. 65.

### 2.1.3 PŘÍZNIVÉ ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ A INFORMACE O JEHO STAVU

Listina zakotvením práva na příznivé životní prostředí v podstatě formuluje základní princip práva životního prostředí. Jak uvádí L. Krämer, „protože životní prostředí je veřejným zájmem a objektivně zájmem všech, objevila se velmi brzy po vzniku environmentální politiky myšlenka přiznat každému lidské právo na čisté životní prostředí a zajistit vymahatelnost tohoto práva soudní cestou“.<sup>381</sup> Slovenský Nejvyšší soud dokonce dovodil, že „právo na příznivé životní prostředí není jen abstraktní formulací, jeho konkrétním obsahem je subjektivní hmotněprávní oprávnění“.<sup>382</sup>

Pojem příznivého životního prostředí, resp. vyjádření „příznivé“ je třeba vykládat v souvislostech odstavce 3 téhož článku, podle něhož zákony stanoví meze výkonu subjektivních práv a příznivým životním prostředím je tedy třeba vnímat životní prostředí určené těmito mezemi.<sup>383</sup> Ačkoliv se prosazování veřejného zájmu na ochraně životního prostředí dotýká jak fyzických, tak právnických osob, ustanovení čl. 35 odst. 2 a 3 Listiny zakotvující právo na příznivé životní prostředí a včasné a úplné informace o stavu životního prostředí na právnické osoby vztahovat nelze. Práva vztahující se k životnímu prostředí totiž přísluší pouze fyzickým osobám, jelikož se jedná o biologické organismy, které – na rozdíl od právnických osob – podléhají eventuálním negativním vlivům životního prostředí.<sup>384</sup>

Veřejné zájmy obsažené v ustanovení čl. 35 odst. 2 a 3 jsou promítnutím požadavků Aarhuské úmluvy do českého právního řádu, která vyvolala potřebu zajistit příznivé životní prostředí pro blaho jednotlivců. Jako vůbec první mezinárodní úmluva obsahuje právo každého na život

---

<sup>381</sup> Krämer, 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, str. 71.

<sup>382</sup> Kovačechová, E. Nad jedním rozhodnutím Najvyššieho súdu Slovenskej republiky vo veci účasti v konaní. 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, str. 159.

<sup>383</sup> Srov. Damohorský, M. In Klíma, K. et al. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, str.1284.

<sup>384</sup> Více viz usnesení ÚS ze dne 6.1.1998, sp.zn. I. ÚS 282/97.

v prostředí příznivém jeho zdraví.<sup>385</sup> Uznala, že adekvátní ochrana životního prostředí je základní pro životní pohodu a požívání základních lidských práv, včetně samotného práva na život. Každý má právo žít v prostředí příznivém pro jeho zdraví.<sup>386</sup> Právo na příznivé životní prostředí je mezinárodně vnímáno jako základní lidské právo<sup>387</sup> odvozené od práva na život, což veřejný zájem na jeho ochraně umocňuje. Právo na život, jako základní a nezrušitelné lidské právo, je chráněno principy mezinárodního práva a je předmětem celosvětových i regionálních kontinentálních dohod<sup>388</sup>, stejně jako je základem vnitrostátních ústavních úprav, a to i těch nejchudších zemích světa.<sup>389</sup> Přímá vazba mezi lidskými právy a životním prostředím je potom obsažena v ústavních předpisech mnoha zemí.<sup>390</sup> V těch zemích, kde takové výslovné ustanovení ústava neobsahuje, lze potom vztah dovozovat i ze zdánlivě nesouvisejících práv vlastnických a principu rovnosti.<sup>391</sup>

Z pohledu lidských práv je právo na příznivé životní prostředí všeobecné právo, které náleží každému jednotlivci nebo skupině

---

<sup>385</sup> Brady, K. Aarhus convention signed. *Environmental Policy and Law*, 1998, roč. XXIX, č. 3-4, str. 171-190.

<sup>386</sup> Čl. 1 (Cíl) Aarhuské úmluvy stanoví: „S cílem přispět k ochraně práva každého příslušníka současné generace i generací budoucích na život v prostředí příznivém pro jeho zdraví a životní pohodu každá smluvní strana zaručí právo na přístup k environmentálním informacím, podíl veřejnosti na rozhodování o otázkách životního prostředí a přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí v souladu s ustanoveními této úmluvy.“

<sup>387</sup> Viz Drobník, J. In Damohorský, M. a kolektiv. *Právo životního prostředí. 3. vydání*. Praha: C.H.Beck, 2010, str. 47.

<sup>388</sup> Viz např. čl. 3 Všeobecné deklarace lidských práv, čl. 6 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, čl. 2 evropské Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

<sup>389</sup> Viz např. čl. 43 odst. ústavy Etiopská federativní demokratické republiky, který stanoví, že každý má právo na čisté a zdravé životní prostředí a čl. 92 odst. 1 tomu odpovídající povinnost vlády nebo čl. 37 ústavy Moldavské republiky, který upravuje právo na život ve zdravém životním prostředí a čl. 126 odst. 2 povinnost státu k obnově a ochraně životního prostředí a zajištění ekologické rovnováhy.

<sup>390</sup> Více viz Boyle, A. Human Rights or Environmental Rights? A Reassessment. *Fordham Environmental Law Review*, 2007, str. 471 a 479-482. Přímé spojení mezi lidskými právy a životním prostředím přitom považovali někteří autoři ještě před deseti lety za sporné (viz Crawshaw, R. Devlin, B. Williamson, T. *Human Rights and Policing: Standards for Good Behaviour and a Strategy for Change*. The Hague: Kluwer Law International, 1998, str. 89).

<sup>391</sup> Jedná se například o rakouskou úpravu. Viz Weber, K. Public Environmental Law in Austria. In Seerden, R.J.G.H. Heldeweg, M.A. Deketelaere, K.R. (eds.). *Public Environmental Law in the European Union and the United States*. The Hague: Kluwer Law International, 2002, str. 3.

jednotlivců. Podle J. Razzaque je lidské právo na příznivé životní prostředí obyčejového charakteru s poukazem na jeho národní, regionální a mezinárodní souvislosti.<sup>392</sup> Obyčejové právo vytváří povinnost pro všechny státy s výjimkou těch, které jej objektivně odmítají aplikovat a přiznat mu právní účinky.<sup>393</sup> Má univerzální působnost a povaha a charakteristika základních lidských práv se nemění s časem nebo změnou okolností. Toto lze využít i ve vztahu k environmentálním právům. Nadto, lidská práva jsou nezcizitelná a jejich nezcizitelnost lze zcela jistě aplikovat rovněž v případě práva na příznivé životní prostředí. Vazba mezi lidskými právy a zhoršováním životního prostředí byla rovněž (úspěšně) prezentována v řízeních před ESLP, zejména v návaznosti na čl. 8 Úmluvy o lidských právech a základních svobodách.<sup>394</sup> Veřejný zájem na příznivém životním prostředí se prolíná celým právem životního prostředí a působí, stejně jako ostatní uvedené ustavní principy, jako významný interpretační prvek.

S prosazováním práva na příznivé životní prostředí souvisí nutnost dozvědět se o jeho stavu. Právo na svobodný přístup k informacím patří mezi preventivní nástroje ochrany životního prostředí a jako takové je chráněno Listinou a je mu poskytnuta odpovídající procesní ochrana, která je zajištěna právem podat odvolání proti odmítavému rozhodnutí,

---

<sup>392</sup> Razzaque, J. *Public Interest Environmental Litigation in India, Pakistan and Bangladesh*. The Hague: Kluwer Law International, 2004, str. 89-92. V roce 2004 více než 60 států inkorporovalo do svých ústav právo na čisté a zdravé životní prostředí. V regionálních souvislostech lze potom dále odkázat např. na čl. 24 Africké charty lidských práv a práv národů nebo čl. 11 Americké úmluvy o lidských právech, v mezinárodních souvislostech potom viz např. zásada 1 Stockholmské deklarace o životním prostředí nebo zásada 1 Deklarace z Rio de Janeiro o životním prostředí a rozvoji.

<sup>393</sup> Sands, P. *Principles of International Environmental Law*. Manchester: Manchester University Press, 1995, str. 118.

<sup>394</sup> Z nevýraznějších příkladů lze jmenovat porušení čl. 8 (který v odstavcích 1 a 2 stanoví, že *každý má právo na respektování svého soukromého a rodinného života, obydlí a korespondence a že státní orgán nemůže do výkonu tohoto práva zasahovat kromě případů, kdy je to v souladu se zákonem a nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti, hospodářského blahobytu země, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných*). Jedná se například rozsudek ESLP ze dne 19.2.1988, ve věci Guerra v. Itálie ohledně nedostatečného poskytování informací italskými orgány místní populaci ve věci rizika obrovského množství vznětlivých plynů z chemické továrny nebo rozsudek ESLP ze dne 9.12.1994, ve věci Lopez-Ostra v. Španělsko, kde soud uznal, že stát neustál vyváženost zájmů mezi ekonomickým prospěchem města ze skládky a žalobcova výkonu práva podle čl. 8 na respektování svého soukromého a rodinného života, obydlí.

jakož i následným přístupem k soudu.<sup>395</sup> Právo na informace o stavu životního prostředí rozvíjí a doplňuje obecné právo na informace ve smyslu čl. 17 odst. 5 Listiny, který na rozdíl od tohoto článku nevyžaduje provedení zákonem ve smyslu čl. 41 Listiny. Vychází z principu, že pouze informovaní lidé mohou účinně kontrolovat výkon veřejné moci v oblasti ochrany životního prostředí. Samozřejmě, samotný přístup k informacím nepostačuje, musí jej doprovázet možnost vstupovat do řízení; tato dvě práva působí v podstatě jako spojené nádoby.

Přístup k informacím o životním prostředí a možnost vstupovat do řízení nazývají Ramkumar a Petkova principy dobré environmentální správy (angl. „The Principles of Good Environmental Governance“).<sup>396</sup> Reálné naplňování těchto principů vypovídá mnohé o stavu společnosti a o její nejen morální vyspělosti.

## **Shrnutí**

Ochrana životního prostředí je ústavně chráněná hodnota a veřejný zájem a je takto vnímána celosvětově. V české právní úpravě jsou její základy tvořeny třemi ústavními předpoklady, a to povinností státu šetrně využívat přírodní zdroje a chránit přírodní bohatství (čl. 7 Ústavy), povinným výkonem práv v souladu s ochranou životního prostředí (čl. 11 odst. 3 a čl. 35 odst. 3 Listiny) a právem na příznivé životní prostředí a informace o jeho stavu (čl. 35 odst. 1 a 2 Listiny).

Tyto tři postuláty zároveň představují ústavní veřejné zájmy na ochraně životního prostředí a mají zásadní interpretační význam. Podrobnosti ústavních veřejných zájmů, včetně nástrojů jejich prosazování, jsou obsaženy v zákonech, jimiž jsou provedeny.

---

<sup>395</sup> Srov. rozsudek NSS ze dne 31.1.2007, sp.zn. 1 As 33/2006-48.

<sup>396</sup> Ramkumar, V. Petkova, E. Transparency and Environmental Governance. In Florini, A. (ed.) *The Right to Know: Transparency for an Open World*. New York: Columbia University Press, 2007, str. 282.



## 2.2 PRÁVNÍ RÁMEC PROSAZOVÁNÍ VEŘEJNÉHO ZÁJMU NA OCHRANĚ ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

Každá činnost, která ovlivňuje životní prostředí, je zpravidla spojena se změnou v území<sup>397</sup> a každá změna v území má obvykle vliv na životní prostředí. Prosazování ochrany životního prostředí jako veřejného zájmu je proto v právní úpravě zohledňováno ve všech fázích povolovacích a jiných procesů realizace veřejných a soukromých záměrů změn v území, a to od jejich nejobecnějšího pojetí až ke konečnému detailu řešení.

Dopady záměrů na životní prostředí, resp. do jednotlivých (složkových) veřejných zájmů, se obecně hodnotí v procesu územního plánování (popř. i v jiné koncepci, která může, ale nemusí být podkladem nástrojů územního plánování)<sup>398</sup>, a v detailu následně při jejich povolování v podobě konkrétních staveb, zařízení nebo činností. Při pořizování územně plánovacích dokumentací, územních řízeních a v řízeních o povolování staveb, zařízení a činností orgány životního prostředí vystupují zpravidla v pozici dotčených orgánů hájících svěřené veřejné zájmy. Orgány vedoucí řízení, tedy většinou úřady územního plánování a stavební úřady, musejí dotčené veřejné zájmy respektovat. V opačném případě to může mít pro výsledný akt fatální účinky, protože jej lze při absenci stanoviska orgánu ochrany životního prostředí i zrušit.<sup>399</sup>

Lze rozlišovat situace, kdy jsou požadavky ochrany životního prostředí prosazovány orgány ochrany životního prostředí z pozice dotčených orgánů nebo ve zvláštních řízeních, která vedou přímo orgán ochrany životního prostředí. Každé takové zvláštní řízení se věnuje posouzení dopadů záměru přímo na konkrétní složku životního prostředí, což je jeho nespornou výhodou, ale končí samostatným rozhodnutím a dochází tedy

---

<sup>397</sup> Změnou v území lze ve smyslu ustanovení § 2 odst. 1 písm. a) SZ rozumět *změna jeho využití nebo prostorového uspořádání, včetně umístění staveb a jejich změn.*

<sup>398</sup> Typickým příkladem jsou plány povodí a plány pro zvládání povodňových rizik, které jsou podkladem pro výkon veřejné správy, zejména pro územní plánování a vodoprávní řízení (viz § 23 odst. 2 VZ).

<sup>399</sup> Srov. rozsudek NSS ze dne 13.10.2010, čj. 6 Ao 5/2010-43, který zrušil části opatření obecné povahy Návštěvní řád Národního parku Šumava, schválené Správou Národního parku z důvodu absence stanoviska podle § 45i odst. 1 ZOPK, z důvodu rozporu se zákonem, pro který je důvodné takové opatření zrušit. Situace byla o to komplikovanější, že Správa Národního parku je rovněž orgánem ochrany přírody.

k nepříliš prospěšnému řetězení správních aktů.<sup>400</sup> Druhou negativní stránkou zvláštních řízení je fakt, že některé veřejné zájmy jsou tak povýšeny nad jiné a orgány je hájící mají v podstatě „právo veta“ nad záměrem bez možnosti jakéhokoliv řešení střetu a harmonizace zájmů a případného sladění v koordinovaném závazném stanovisku (§ 4 odst. 6 SZ). Jedná se zejména o některé případy ochrany ovzduší<sup>401</sup>, jelikož podmínky ochrany ovzduší jsou závazné pro správní úřady vydávající rozhodnutí (viz ustanovení § 17 odst. 3 zákona o ochraně ovzduší). Dále jde třeba o povolení provozování zařízení k nakládání s odpady podle ustanovení § 14 odst. 1 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, které je závazné pro případný kolaudační souhlas,<sup>402</sup> nebo svého času<sup>403</sup> souhlas vodoprávního úřadu podle ustanovení § 17 VZ.<sup>404</sup> Že to nebylo ani v minulosti výjimkou, ale spíše pravidlem, dokazuje i předchozí stavební zákon č. 50/1976 Sb., který v ustanovení § 126 odst. 2 větě druhé výslovně stanovil, že právo dotčených orgánů státní správy vydat samostatné rozhodnutí ve vztahu k jimi chráněným veřejným zájmům není dotčeno. Zcela zvláštním procesem je v tomto ohledu hodnocení vlivů koncepcí a záměrů na životní prostředí podle ZPVŽP, který je veden orgány ochrany životního prostředí.

Jak již bylo několikrát naznačeno, jednotlivé právní předpisy práva životního prostředí, a nerozhoduje, zdali se jedná o mezinárodní, unijní či vnitrostátní právní úpravu, neoznačují předměty své ochrany veřejným zájmem. Výjimku tvoří ZOPK. Uvádí, nikoliv však v některém ze svých

---

<sup>400</sup> K problematice řetězení správních aktů v případech ochrany životního prostředí a jejich případné samostatné přezkoumatelnosti ve správním soudnictví viz rozsudek NSS ze dne 14.5.2009, čj. 1 As 20/2009-70 nebo rozsudek NSS ze dne 28.8.2008, čj. 2 As 43/2005-79.

<sup>401</sup> Konkrétně jde o případy uvedené v ustanovení § 17 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší, tedy o stanoviska, závazná stanoviska a povolení k politice územního rozvoje a územně plánovací dokumentaci, umístování, povolování a změny staveb zvláště velkých, velkých a středních stacionárních zdrojů a jejich uvádění do zkušebního i trvalého provozu. V souladu rozsudkem NSS ze dne 29.3.2007, čj. 1 As 16/2006-54 „*slouží souhlasy a povolení podle ustanovení § 17 citovaného zákona jako prevence a omezování znečišťování této složky životního prostředí*“.

<sup>402</sup> Viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4.6.2009, čj. 10 Ca 381/2007-113.

<sup>403</sup> Do 31.7.2010 se souhlas vodoprávního úřadu podle § 17 VZ vydával vždy formou rozhodnutí. Od 1.8.2010, tedy s účinností novely vodního zákona č. 150/2010 Sb. je souhlas vydáván dle povahy věci rozhodnutím nebo závazným stanoviskem.

<sup>404</sup> Více viz rozsudek NSS ze dne 28.8.2008, čj. 2 As 43/2005-79.

úvodních ustanovení, jak by asi bylo systematicky vhodné, ale až v § 58 odst. 1, že *ochrana přírody a krajiny je veřejným zájmem*. Činí tak patrně z důvodu lepšího zajištění povinnosti strpět při užívání přírody a krajiny určitá omezení, jelikož ustanovení § 11 odst. 4 Listiny, které obsahuje úpravu omezení vlastnického práva, obsahuje jako jednu z podmínek veřejný zájem, popř. § 11 odst. 3 Listiny ze stejného důvodu. O vymezení veřejného zájmu přímo ve vztahu k předmětu úpravy (v ustanovení § 1 odst. 1) se snaží v současné době stále ještě v meziresortním připomínkovém řízení projednávaná novela zákona o ochraně zemědělského půdního fondu, a to z důvodu nastavení vyššího stupně ochrany pro některé typy půd v novém ustanovení § 4 odst. 3, kdy nezbytný pro jejich odnětí ze zemědělského půdního fondu bude převažující veřejný zájem.<sup>405</sup> Ačkoliv je v obou těchto případech veřejný zájem stanoven přímo zákonem, neznamena to, jak již bylo ostatně uvedeno, že by příslušný správní orgán vůbec neporovnával různé veřejné a soukromé zájmy a nevyhodnocoval jejich střety a už teprve ne, že by je nemusel harmonizovat. Jejich hodnocení provede vždy bez ohledu na skutečnost, zdali je veřejný zájem vyjádřen explicitně či implicitně.

Vymezení jednotlivých veřejných zájmů není v žádném právním předpise bezbřehé, přičemž veřejné zájmy na ochraně životního prostředí se nejčastěji dostávají do kontradikce s hospodářskými zájmy a naopak. Několikrát již zmiňovaný ZOPK, patrně i z tohoto důvodu, ve svém účelu v ustanovení § 1 zdůrazňuje, že při prosazování chráněných veřejných zájmů je nutno *zohlednit hospodářské, sociální a kulturní potřeby obyvatel a regionální a místní poměry*.<sup>406</sup> Tím prosazování vymezených veřejných

---

<sup>405</sup> Přímo v úvodním ustanovení § 1 odst. 1 vymezuje, že ochrana zemědělského půdního fondu je veřejným zájmem, návrh novely zákona o ochraně zemědělského půdního fondu, který byl dne 11.7.2011 rozeslán MŽP do meziresortního připomínkového řízení, [online, cit. 2011-11-30], dostupný z <http://eklep.vlada.cz/eklep/page.jsf>. Návrh dále v novém ustanovení § 4 odst. 3 stanoví, že zemědělskou půdu I. a II. třídy ochrany lze odejmout pouze v případech, kdy jiný veřejný zájem převažuje nad veřejným zájmem ochrany zemědělského půdního fondu.

<sup>406</sup> Srov. rozsudek ESD ze dne 11.7.1996, ve věci Regina v Secretary of State for the Environment, ex parte: Royal Society for the Protection of Birds, C-44/95, podle něhož se při označování zvláště chráněných oblastí podle směrnice 79/409/EHS o ochraně volně žijících ptáků neberou v úvahu ekonomické zájmy (hospodářské požadavky), a to ani v případě, že by představovaly veřejný zájem nadřazený ekologickým cílům směrnice.

zájmů na ochraně přírody a krajiny limituje, pouze však zdánlivě. Z podstaty věci a základních zásad činnosti správních orgánů (zejména ustanovení § 2 odst. 4 SŘ) totiž vyplývá, že hospodářské, sociální a kulturní potřeby obyvatel a regionální a místní poměry, stejně jako další, pro přijetí řešení relevantní skutečnosti, je nutno zohlednit i v případě, že by takto stanoveno v zákoně nebylo. Nadto se zcela zjevně jedná o ustanovení programové a obecné, které stanovuje výkladová východiska pro další části zákona, ve kterých jsou jednotlivé veřejné zájmy blíže konkretizovány. Jak ale v jednom ze svých rozsudků uvedl NSS, „zohlednění uvedených potřeb nemůže znamenat negaci primárních cílů zákona, nýbrž hledání řešení respektujících veřejný zájem, avšak zároveň neovlivňujících primární účel zákona či ovlivňujících jej co možná nejméně“.<sup>407</sup> Lze tím ale deklarovat snahu o určitou rovnováhu mezi veřejnými zájmy na ochraně životního prostředí a hospodářskými veřejnými zájmy.

Právní předpisy uvádějí nástroje prosazování jednotlivých chráněných veřejných zájmů uvnitř textu zákona v příslušných ustanoveních problematiku upravujících.<sup>408</sup> Trochu atypicky naproti tomu působí opět ZOPK, který přímo v úvodu (§ 2 odst. 2) shrnuje a demonstrativně uvádí v obecné rovině jednotlivé nástroje, jimiž zajišťuje vymezené veřejné zájmy.<sup>409</sup> Takové ustanovení působí opět spíše programové, protože

---

Stejně tak nepředstavují ekonomické zájmy převažující veřejný zájem v případě aplikace ustanovení čl. 6 odst. 4 směrnice 92/43/EHS.

<sup>407</sup> Viz rozsudek NSS ze dne 9.11.2007, čj. 2 As 35/2007-75. NSS k tomu ještě uvádí, že „zohlednění ekonomického přínosu je tedy namísto pouze tehdy, pokud navrhovaná stavba zasahuje do krajinného rázu co možná nejméně. Pokud je vliv na krajinný ráz příliš velký, není možné jej vyvážit o to větším ekonomickým přínosem, lze-li najít alternativní řešení zasahující do krajinného rázu méně, a přitom ještě z hlediska hospodárnosti vhodné. Nestanoví tedy povinnost, aby v každém jednotlivém případě, bez ohledu na povahu a rozsah zasazení krajinného rázu, bylo zkoumáno, zda ekonomický přínos stavby nevyvažuje zásah do krajinného rázu. Je však samozřejmě namísto hledání kompromisního řešení.“ Opačný výklad § 1 ZOPK by proto nebyl výkladem účelovým (teleologickým), nýbrž naopak výkladem účel zákona popírajícím. Srov. rovněž viz Miko, L. Borovičková, H. a kol.: *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2007, str. 76.

<sup>408</sup> Např. veřejný zájem ochrany vodních ekosystémů a na nich přímo záviselých suchozemských ekosystémů je ve VZ zajišťován nástroji uvedenými v ustanoveních § 7 odst. 5, § 14 odst. 1 písm. b), d), e) a f), § 15 odst. 6, § 35, § 36, § 37, § 46, § 47 odst. 2 písm. a), b), d), f) a h), § 47 odst. 5 a 50 písm. a).

<sup>409</sup> Podle ustanovení § 2 odst. 2 ZOPK se ochrana přírody a krajiny zajišťuje zejména: a) ochranou a vytvářením územního systému ekologické stability krajiny, b) obecnou

neupravuje žádná konkrétní práva a povinnosti. Konkrétní nástroje prosazování chráněných veřejných zájmů obsahuje posléze rovněž v textu zákona.

Zahraniční právní úpravy přistupují k vymezení veřejných zájmů v právní úpravě ochrany životního prostředí obdobně. Např. německý zákon o ochraně přírody a krajiny<sup>410</sup> vymezuje, podobně jako český ZOPK, v ustanovení § 1 cíle ochrany přírody a krajiny (obecné zásady), přičemž mimo odpovědných příslušných orgánů (§ 2 odst. 2) by měl v rámci svých možností ke stanoveným cílům přispívat každý (§ 2 odst. 1). Prioritu opatření ochrany přírody a krajiny před jinými vyjadřuje ustanovení § 3 odst. 3 a povinnost spolupráce jiných orgánů už při přípravě všech veřejných jednání a akcí s orgány ochrany přírody a krajiny, které mohou mít vliv na zájmy ochrany přírody a péče o krajinu, a nabídnout jim možnost předložit připomínky upravuje ustanovení § 3 odst. 5. Cíle ochrany přírody a krajiny jsou brány v úvahu i na pozemcích sloužících veřejným účelům (§ 4). Orientaci v praxi navíc komplikuje skutečnost, že německá právní úprava ochrany životního prostředí je rozdělena mezi Spolek a jednotlivé spolkové země s tím, že Spolek upraví pouze základní legislativní rámec a spolkové země si mohou upravit detaily (§ 75 Základního zákona Spolkové republiky Německo).

---

ochranou druhů planě rostoucích rostlin a volně žijících živočichů a zvláštní ochranou těch druhů, které jsou vzácné či ohrožené, pozitivním ovlivňováním jejich vývoje v přírodě a zabezpečováním předpokladů pro jejich zachování, popřípadě i za použití zvláštních pěstebních a odchovných zařízení, c) ochranou vybraných nalezišť nerostů, paleontologických nálezů a geomorfologických a geologických jevů i zvláštní ochranou vybraných nerostů, d) ochranou dřevin rostoucích mimo les, e) vytvářením sítě zvláště chráněných území a péčí o ně, f) účasti na tvorbě a schvalování lesních hospodářských plánů s cílem zajistit ekologicky vhodné lesní hospodaření, g) spoluúčasti v procesu územního plánování a stavebního řízení s cílem prosazovat vytváření ekologicky vyvážené a esteticky hodnotné krajiny, h) účasti na ochraně půdního fondu, zejména při pozemkových úpravách, i) ovlivňováním vodního hospodaření v krajině s cílem udržovat přirozené podmínky pro život vodních a mokřadních ekosystémů při zachování přirozeného charakteru a přírodě blízkého vzhledu vodních toků a ploch a mokřadů, j) obnovou a vytvářením nových přírodně hodnotných ekosystémů, například při rekultivacích a jiných velkých změnách ve struktuře a využívání krajiny, k) ochranou krajiny pro ekologicky vhodné formy hospodářského využívání, turistiky a rekreace.

<sup>410</sup> Německý zákon o ochraně přírody a krajiny [Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz) vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2542)].

Prosadit veřejný zájem na ochraně životního prostředí lze ve výjimečných případech i po skončeném řízení, a to dokonce i v případě, kdy již byly řádně harmonizovány dotčené zájmy, resp. vyřešen jejich střet (tedy *ex post*). ZOPK to ve prospěch ochrany přírody a krajiny umožňuje hned v několika případech, a to navíc orgánům, které nevydávají konečný (povolující) akt ve věci. Jedná se zejména o oprávnění České inspekce životního prostředí v souladu s ustanovením § 80 odst. 2, kdy může *v případech hrozící škody nařídít omezení, případně zastavení škodlivé činnosti, a to až do doby odstranění jejích nedostatků a příčin*. Jak rozhodl NSS, *„není přitom vůbec rozhodující, zda předmětná činnost, v níž je spatřována hrozící škoda, má svůj základ v pravomocném rozhodnutí jiného správního orgánu, jímž byla povolena, a rozhodnutí České inspekce životního prostředí toto povolení ani nemění ani neruší“*.<sup>411</sup> Podobného charakteru je i pravomoc orgánu ochrany přírody podle § 66 ZOPK. Pro jeho uplatnění je rozhodujícím kritériem hrozba *nežádoucích změn chráněných částí přírody v důsledku realizované činnosti bez ohledu na to, zda tuto hrozbu představuje činnost zakázaná, povolená či dokonce nařízená jiným orgánem než orgánem ochrany přírody*.

Případný konflikt takových rozhodnutí, tedy povolujícího a zakazujícího, je pak nutno řešit s ohledem na zásadu spolupráce správních orgánů ve vzájemné součinnosti dotčených úřadů.<sup>412</sup> Důvodem těchto významných pravomocí orgánů ochrany přírody je podle NSS fakt, že *„nejen povolená, ale i nařízená činnost totiž může mít z logiky věci nežádoucí vedlejší účinky a efekty, kterými může být ve svém důsledku a za určitých okolností i nedovolená změna chráněné části přírody. Tyto důsledky neovlivní fakt, zda je způsobila činnost zakázaná, povolená či dokonce nařízená. K nežádoucím změnám totiž v praxi buď dojde, nebo nedojde, resp. takové změny reálně buď hrozí, nebo nehrozí a vyhodnocení skutkového stavu v konkrétním případě a posouzení existence případné hrozby je pak na úvaze orgánu ochrany přírody v rámci jeho zákonem vymezené kompetence“*.<sup>413</sup>

---

<sup>411</sup> Viz usnesení NSS ze dne 10.11.2009, čj. 20 Cdo 3544/2007.

<sup>412</sup> Srov. rozsudek NSS ze dne 29.10.2008, čj. 9 As 8/2008-80.

<sup>413</sup> Viz rozsudek NSS ze dne 29.10.2008, čj. 9 As 8/2008-80.

Oproti tomu dává zákon o ochraně ovzduší v ustanovení § 53 odst. 2 písm. a) pravomoc přímo orgánu, který povolení nebo rozhodnutí podle tohoto zákona vydal, tedy orgánu ochrany ovzduší, jej změnit nebo zrušit *vyžaduje-li to veřejný zájem na ochraně zdraví lidí před působením nepříznivých účinků znečišťujících látek na lidské zdraví.*

Uvedené zásahy orgánů ochrany životního prostředí mohou mít trvalý charakter, některé zákony však pravomoci k zásahům příslušných orgánů váží na nezbytně nutnou dobu, např. oprávnění vodoprávního úřadu uvedené v ustanovení § 109 odst. 1 VZ. Podle něho může vodoprávní úřad ve veřejném zájmu rozhodnutím nebo opatřením obecné povahy *bez náhrady upravit na dobu nezbytně nutnou povolená nakládání s vodami, popř. tato nakládání omezit nebo i zakázat* (obdobnou pravomoc má vodoprávní úřad i k obecnému nakládání s vodami podle § 6 odst. 4).<sup>414</sup> Oproti rakouské právní úpravě nejsou příslušné české správní orgány limitovány ekonomickými dopady takto přijímaných opatření.<sup>415</sup> Je však zřejmé, že i ekonomické aspekty, stejně jako jiné dotčené veřejné zájmy je třeba při nalézání řešení zohlednit.

Právní úprava ochrany životního prostředí nejčastěji užívá (explicitně) pojem veřejný zájem ve vztahu k výjimkám z podmínek ochrany přírody a krajiny, a to v souvislostech jeho kvalifikovaného projevu, tedy že výjimku lze<sup>416</sup> udělit, pokud jiný veřejný zájem chráněný tímto nebo jiným zákonem výrazně převažuje nad zájmem na ochraně; samostatnou otázkou potom zůstává, jak příslušný orgán ochrany přírody výraznou

---

<sup>414</sup> VZ v ustanovení § 109 odst. 1 celkem zajímavě uvádí demonstrativní výčet situací, kdy by mohlo k veřejnému zájmu dojít, a to zejména je-li přechodný nedostatek vody nebo je-li ohroženo zásobování obyvatelstva vodou nebo došlo-li k jednorázovému odběru pitné vody z vodovodní sítě v případech záchranných prací při mimořádných událostech, požárech a jiných živelních pohromách, zásahu Hasičského záchranného sboru České republiky a jednotek požární ochrany nebo ozbrojených sil České republiky. Obdobně tak, ale v užší míře, činí v případě § 6 odst. 4, kdy jako příklady veřejného zájmu uvádí, dochází-li při obecném nakládání k porušování povinností podmínek nebo z důvodu bezpečnosti osob.

<sup>415</sup> Srov. Weber, K. Public Environmental Law in Austria. In Seerden, R.J.G.H. Heldeweg, M.A. Deketelaere, K.R. (eds.). *Public Environmental Law in the European Union and the United States*. The Hague: Kluwer Law International, 2002, str. 11.

<sup>416</sup> Ze zákonné úpravy výjimek vyplývá, že orgán ochrany přírody výjimku ze zákazů stanovených zákonem může (avšak nemusí) povolit. Toto je velice problematické, jelikož výjimku není povinen orgán udělit ani v případě převažujícího veřejného zájmu.

převahu jiného zájmu odůvodní. Je zřejmé, že se nejedná o pouhou převahu jiného veřejného zájmu a v tomto směru se s tím bude muset orgán ochrany přírody i vyrovnat.

Mnohdy pak i provázejí nutnou převahu jiného veřejného zájmu další podmínky, např. pro udělení výjimky ze zákazů u památných stromů a zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů podle ustanovení § 56 odst. 1 ZOPK *neexistuje-li jiné uspokojivé řešení a povolovaná činnost neovlivní dosažení či udržení příznivého stavu druhu z hlediska ochrany*. Aby tedy bylo možno dovodit, že jiný veřejný zájem výrazně převažuje nad zájmem na ochraně přírody a krajiny, a že je tedy dán důvod k udělení výjimky, musí být doloženo, že uvažovaný zásah je nejen potřebný, a v kladném případě, že neexistuje jiné uspokojivé řešení.<sup>417</sup> Podle S. Havelkové nelze ani „zevšeobecnit, které jiné společenské zájmy jsou důvodem pro povolení výjimky a které nikoli“.<sup>418</sup> Hodnotit zájmy na ochraně, resp. pro výjimku z podmínek ochrany, je nutno ve správním řízení o vydání výjimky, popř. v postupu při vydávání opatření obecné povahy při neurčitěm počtu adresátů.<sup>419</sup>

Výjimku z podmínek ochrany přírody a krajiny lze udělit:

- ze zákazu ničení, poškozování nebo upravování jeskyní nebo jiného měnění jejich dochovaného stavu pouze v případech, kdy je to v zájmu ochrany jeskyně nebo kdy jiný veřejný zájem chráněný tímto nebo jiným zákonem výrazně převažuje nad zájmem na ochraně jeskyní (§ 10 odst. 2),
- ze zákazu 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; tuto výjimku povoluje v každém jednotlivém případě svým usnesením vláda a uděluje MŽP (§ 43 odst. 1 a 2),

<sup>417</sup> Viz rozsudek NSS ze dne 25.5.2009, čj. 8 As 5/2008-93.

<sup>418</sup> Havelková, S. Veřejný zájem - aplikace pojmu v ochraně přírody. *Ochrana přírody*, 2008, roč. LXII, č. 3, str. 11.

<sup>419</sup> Srov. Stejskal, V. In Damohorský, M. a kolektiv. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C.H.Beck, 2010, str. 384.



- ze zákazu ve zvláště chráněných územích podle § 16, 26, 29, 34, § 35 odst. 2 a § 36 odst. 2 v případě, kdy jiný veřejný zájem převažuje nad zájmem ochrany přírody, nebo v zájmu ochrany přírody, nebo tehdy, pokud povolovaná činnost významně neovlivní zachování stavu předmětu ochrany zvláště chráněného území (§ 43 odst. 3 a 4),<sup>420</sup>
- ze zákazu poškozování evropsky významné lokality zařazené do národního seznamu a sporné lokality, kterou může udělit orgán ochrany přírody pouze z naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu (§ 45b odst. 1),
- v případě, že ačkoliv posouzení koncepce nebo záměru orgánem ochrany přírody prokáže negativní vliv na území Natura 2000 a neexistuje variantní řešení s menším negativním vlivem nebo bez něj, navrženou koncepci nebo záměr schválit, případně řešení v rámci územně plánovací dokumentace přijmout jen z naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu a za současného uložení kompenzačních opatření nezbytných pro zajištění ochrany a celistvosti území Natura 2000 (§ 45i odst. 9),
- v případě, kdy jiné naléhavé důvody převažujícího veřejného zájmu než důvody týkající se veřejného zdraví, veřejné bezpečnosti nebo příznivých důsledků nesporného významu pro životní prostředí mohou být důvodem ke schválení koncepce nebo záměru s negativním vlivem na lokalitu s prioritními typy stanovišť nebo prioritními druhy jen tehdy, vydala-li k zamýšlené koncepci nebo záměru stanovisko Komise (§ 45i odst. 10),
- ze zákazů u památných stromů a zvláště chráněných druhů rostlin, živočichů a nerostů podle § 46 odst. 2, § 49 a § 50 v případech, kdy jiný veřejný zájem převažuje nad zájmem ochrany přírody, nebo v zájmu ochrany přírody a v případě zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů, které jsou předmětem ochrany podle práva ES, pouze

<sup>420</sup> Výjimky podle § 43 odst. 1 ZOPK se udělují pouze v případech výrazné převahy veřejného zájmu, a to pouze u záměrů s celostátní působností, tedy záměrů uvedených v Politice územního rozvoje (v zásadě se jedná o dálnice a silnice 1. třídy). Podle § 43 odst. 3 se výjimky udělují ve všech zbývajících případech.

tehdy, pokud je dán některý z důvodů uvedených v § 56 odst. 2, neexistuje jiné uspokojivé řešení a povolovaná činnost neovlivní dosažení či udržení příznivého stavu druhu z hlediska ochrany (§ 56 odst. 1) a

- ze zákazu u zvláště chráněných rostlin a živočichů udělit mj. jen v zájmu veřejného zdraví nebo veřejné bezpečnosti nebo z jiných naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu, včetně důvodů sociálního a ekonomického charakteru a důvodů s příznivými důsledky nesporného významu pro životní prostředí [§ 56 odst. 2 písm. c)].

V oblasti ochrany lesa lze též udělit výjimku z podmínek ochrany. Podle ustanovení § 13 odst. 1 lesního zákona může o výjimce ze zákazu využití veškerých pozemků určených k plnění funkcí lesa jinak, než k účelnému obhospodařování rozhodnout orgán státní správy lesů na základě žádosti vlastníka lesního pozemku nebo ve veřejném zájmu.<sup>421</sup>

Příkladem pro udělení výjimky např. ve smyslu ustanovení § 56 odst. 1 ZOPK, tedy „jiným veřejným zájmem“, může být ochrana před povodněmi. Aby bylo možné dovodit, že tento zájem výrazně převažuje nad zájmem ochrany přírody, a že je tedy dán důvod k udělení výjimky v souladu s ustanoveními § 56 odst. 1 a odst. 3, musí být podle NSS doloženo, „že uvažovaný zásah je nejen potřebný, a v kladném případě, že neexistuje jiné uspokojivé řešení“.<sup>422</sup>

Veřejný zájem jako důvod pro udělení výjimky nemusí být explicitně uveden, lze jej samozřejmě dovodit, a to i z jiných termínů. Orgán ochrany

---

<sup>421</sup> Porovnáním s ustanovením 16 odst. 1 lesního zákona lze dovodit, že žádost o výjimku ve smyslu ustanovení § 13 odst. 1 (tedy vlastní žádost o vydání rozhodnutí o dočasném nebo trvalém odnětí pozemků pro plnění funkcí lesa, nebo o dočasném nebo trvalém omezení využívání pozemků pro plnění funkcí lesa – viz také ustanovení § 15 odst. 1 lesního zákona), může podat nejen vlastník pozemku, ale také ten, v jehož zájmu má k odnětí nebo k omezení pozemku dojít, musí však doložit, že jeho zájem je současně zájmem veřejným. (viz Staněk, J. Lesní zákon, zachování lesů – výklad k § 13. *Poradce*, 1996, roč. I, č. 8, str. 15-16) Podle § 16 odst. 4 může orgán státní správy lesů na návrh žadatele nebo vlastníka pozemku anebo z vlastního podnětu rozhodnutí o odnětí nebo o omezení změnit nebo zrušit, vyžaduje-li to veřejný zájem nebo přestane-li pozemek sloužit účelu, pro který bylo rozhodnutí vydáno.

<sup>422</sup> Viz rozsudek NSS ze dne 25.5.2009, sp. zn. 8 As 5/2008-93.

přírody například v souladu s ustanovením § 5b odst. 1 ZOPK může, *neexistuje-li jiné uspokojivé řešení, rozhodnutím stanovit odchylný postup, je-li to potřebné v zájmu veřejného zdraví nebo veřejné bezpečnosti, v zájmu bezpečnosti leteckého provozu, při prevenci závažných škod na úrodě, domácích zvířatech, lesích, rybářství a vodním hospodářství nebo za účelem ochrany volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin.* V tomto případě zákon uvádí taxativní výčet důvodů, pro které lze výjimku udělit, a o skutečnosti, že je možno výjimku udělit pouze ve veřejném zájmu, nemůže být sporu.

Řešení střetu veřejného zájmu na ochraně životního prostředí s jinými veřejnými zájmy a jejich harmonizace, resp. naopak, harmonizace jiných veřejných zájmů se zájmy na ochraně životního prostředí probíhá v několika fázích v závislosti na závažnosti záměru. Předmětem harmonizace může být záměr

1. již ve fázi zpracovávání koncepce o záměru, pokud jde o koncepci, resp. záměr s významnějšími dopady do životního prostředí, dále
2. v rámci zahrnutí záměru v územním plánování (mimo územního řízení), popř. jiné koncepci, následně
3. v případě záměru s významnějšími dopady do životního prostředí při posuzování vlivů samotného záměru na životní prostředí, potom
4. v územním řízení a nakonec
5. ve stavebním řízení a/ nebo
6. v řízení o povolení činnosti.

V konkrétním případě významnějšího záměru,<sup>423</sup> pro který bude zpracovávána i koncepce, se může jednat až o šest fází harmonizace dotčených zájmů s veřejným zájmem na ochraně životního prostředí.

---

<sup>423</sup> Tedy záměru uvedeného v příloze č. 1 ZPVŽP, resp. koncepce, která stanoví rámec pro budoucí povolení takového záměru (viz § 4 a § 10a ZPVŽP).

## 2.2.1 PROSAZOVÁNÍ VEŘEJNÉHO ZÁJMU NA OCHRANĚ ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ V KONCEPCÍCH

Posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí se v české legislativě věnuje ZPVŽP. Některé zahraniční úpravy se dokonce řešení střetu zájmů v koncepcích a jejich harmonizaci věnují na ústavní úrovni.<sup>424</sup> Posuzují se ty záměry v koncepcích, resp. koncepce samy, jejichž provedení může mít negativní účinky na životní prostředí a tyto účinky je nutno vyhodnotit před přijetím koncepce a její návrh poté případně patřičně doplnit. Okruh posuzovaných koncepcí je vymezen přímo ZPVŽP v ustanovení § 10a. Vlivy koncepcí na veřejné zdraví a vlivy na životní prostředí, zahrnující vlivy na živočichy a rostliny, ekosystémy, půdu, horninové prostředí, vodu, ovzduší, klima a krajinu, přírodní zdroje, hmotný majetek a kulturní památky a jejich vzájemné působení a souvislosti (§ 2) posuzují příslušné úřady, jimiž jsou MŽP a krajské úřady. Střet zájmů tedy v tomto případě řeší přímo orgány ochrany životního prostředí.

Dotčené veřejné zájmy jsou hájeny v procesu posuzování vlivů dotčenými orgány a dotčenými územními samosprávnými celky. Tyto subjekty ve svých vyjádřeních k oznámení koncepce, resp. k jejímu návrhu (viz ustanovení § 10c odst. 2, resp. § 10f odst. 2 ZPVŽP) sledují ochranu jim svěřených veřejných zájmů. Nadto je vyjádření k oznámení koncepce, resp. k jejímu návrhu umožněno každému (§ 10c odst. 3, resp. § 10f odst. 3 až 5 ZPVŽP). Střety veřejných zájmů se zájmy na ochraně životního prostředí jsou povinni rovněž v jednotlivých fázích procesu posuzování vlivu koncepcí hodnotit i předkladatel (v oznámení koncepce v souladu s přílohou č. 7 ZPVŽP), příslušný úřad (ve zjišťovacím řízení podle kritérií přílohy č. 8) i posuzovatel (ve vyhodnocení podle náležitostí podle přílohy č. 9).

Schválení koncepce je vázáno na stanovisko příslušného úřadu (§ 10g odst. 4 ZPVŽP) a předkladatel je i po schválení povinen sledovat její vlivy na životní prostředí a veřejné zdraví a zajistit jejich rozbor. V případě nepředvídaných závažných negativních vlivů, je předkladatel dále povinen zajistit přijetí opatření k odvrácení nebo zmírnění takových vlivů,

---

<sup>424</sup> Viz např. čl. 90 a 91 Ústavy Republiky Portugalsko.

informovat o tom příslušný úřad a dotčené správní úřady a současně rozhodnout o změně koncepce (§ 10h odst. 1 ZPVŽP). Dotčené veřejné zájmy na jednotlivých úsecích ochrany životního prostředí si po schválení koncepce hlídají jednotlivé dotčené orgány (§ 10h odst. 2).

Částečně odlišný postup se uplatní u koncepcí, které mohou samostatně nebo ve spojení s jinými významně ovlivnit příznivý stav předmětu ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti. Zde se postupuje podle speciální úpravy, kterou představuje ustanovení § 45i, resp. § 4 odst. 4 ZOPK, a samotnému procesu posuzování předchází stanovisko orgánů ochrany přírody; úprava ZPVŽP se použije subsidiárně (§ 45h odst. 2).<sup>425</sup> Vyšší nároky klade úprava i na posuzovatele.

Některé další koncepce mají rovněž zvláštní úpravu pro posuzování vlivů na životní prostředí. Nástroje územního plánování procházejí, ačkoliv jsou bezpochyby koncepcemi, namísto posuzování vlivů na životní prostředí zpravidla vyhodnocením vlivů na udržitelný rozvoj území (§ 10i ZPVŽP), tedy procesem speciálním.<sup>426</sup> Vyhodnocení vlivů návrhu územně plánovací dokumentace potom musí vyhovovat požadavkům na vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území a rozpor potom zavdává příčinu zrušení opatření obecné povahy<sup>427</sup>; vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území provádí zpravidla pořizovatel politiky územního rozvoje nebo územně plánovací dokumentace (§ 32 odst. 2, § 37 odst. 2 a § 48 odst. 1 SZ). U územních plánů se vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území dokonce provádí až na základě stanoviska dotčeného orgánu na úseku posuzování vlivů na životní prostředí (§ 47 odst. 2 a 3 SZ).<sup>428</sup> Jedná se o zvláštní stanovisko, které má zcela jiné dopady do procesu jeho pořizování než stanoviska jiných dotčených orgánů, protože neposuzuje soulad návrhu zadání změny územně plánovací dokumentace s veřejnými

---

<sup>425</sup> Viz i metodika MŽP č. ZP15/2007, k hodnocení významnosti vlivů při posuzování podle § 45i zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>426</sup> Srov. odst. 49 rozsudku NSS ze dne 23.9.2009, čj. 1 Ao 1/2009-185. Srov. rovněž Machata, P. In Hegenbart, M. Sakař, B. a kol. *Stavební zákon. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2008, str. 55.

<sup>427</sup> Viz odst. 70 rozsudku NSS ze dne 23.9.2009, čj. 1 Ao 1/2009-185.

<sup>428</sup> Je povinností pořizovatele územního plánu nebo jeho změny zpracovat věcný obsah návrhu zadání tak, aby skutečně odpovídal navrhovaným změnám a umožňoval posouzení, zda bude nutné jej posoudit dle ZPVŽP, a to jako koncepci či záměr. Viz rozsudek NSS ze dne 30.10.2008, čj. 9 Ao 2/2008-62.

zájmy, nýbrž podle NSS „výrazným způsobem determinuje průběh procesu pořizování a schvalování změny“.<sup>429</sup>

Pokud vyhodnocení vlivů návrhu územního plánu na životní prostředí zpracované podle § 10i odst. 2 a 3 ZPVŽP naprosto nevyhovuje požadavkům přílohy ke SZ anebo vyhodnocení nebylo zveřejněno a projednáno s veřejností, zpravidla to způsobuje vadu, která znamená, že opatření obecné povahy, kterým je územně plánovací dokumentace vydávána, nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem.<sup>430</sup> Vydanou územně plánovací dokumentaci je třeba podle NSS v důsledku takové vady zrušit.<sup>431</sup> V souladu se závěry NSS je rovněž „povinností pořizovatele územně plánovací dokumentaci nebo její změny zpracovat věcný obsah návrhu zadání tak, aby skutečně odpovídal navrhovaným změnám a umožňoval posouzení, zda bude nutné jej posoudit dle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, a to jako koncepci či záměr“.<sup>432</sup>

## 2.2.2 KOORDINACE ZÁJMŮ V ÚZEMNĚ PLÁNOVACÍCH DOKUMENTACÍCH

Ochrana životního prostředí je jedním z významných limitů svévolného využívání území vlastníky pozemků a dalšími subjekty (viz čl. 35 odst. 3 Listiny a zejména čl. 11 odst. 3). Předpoklady pro udržitelný rozvoj území zajišťuje územní plánování *soustavným a komplexním řešením účelného využití a prostorového uspořádání území s cílem dosažení souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území* (§ 18 SZ). Územním plánováním procházejí zpravidla všechny záměry změn v území.<sup>433</sup> Veřejný zájem na využití území je pak podle NSS „soustředěn

<sup>429</sup> Viz bod 109 rozsudku NSS ze dne 24.11.2010, čj. 1 Ao 5/2010-169, který se sice věnuje problematice územnímu plánu, je však možné závěry zobecnit na územně plánovací dokumentaci celkově.

<sup>430</sup> Viz ustanovení § 101d odst. 2 SŘS.

<sup>431</sup> Viz bod 69 rozsudku NSS ze dne 23.9.2009, čj. 1 Ao 1/2009-185, který se sice věnuje problematice územnímu plánu, je však možné závěry zobecnit na územně plánovací dokumentaci obecně.

<sup>432</sup> Viz rozsudek NSS ze dne 30.10.2008, čj. 9 Ao 2/2008-62, který se sice věnuje problematice územnímu plánu, je však možné závěry zobecnit na územně plánovací dokumentaci celkově.

<sup>433</sup> SZ však zná pro některé stavby výjimku z povinnosti jejich vymezení v územně plánovací dokumentaci jako předpokladu jejich realizace. Jedná se o stavby, zařízení a jiná opatření, které nejsou v rozporu s cíli územního plánování, pro vodní hospodářství, ochranu přírody

na racionální využívání zastavěného území a vymezení zastavitelných ploch a na ochranu nezastavěného území a nezastavitelných pozemků s cílem snižování nebezpečí nevratného procesu jejich přeměny“.<sup>434</sup> Veřejný zájem nalézáný v územním plánování má zásadní význam pro nalézání shody o přijatelných řešeních na provedení změn v území.<sup>435</sup> Důvodem je skutečnost, že nástroje územního plánování jsou opatřeními směřujícími do budoucna a jsou výrazem snahy o sladění zájmů veřejných se zájmy partikulárními.<sup>436</sup> Jako koordinační činnost mezi různými zájmy v území je územní plánování („land-use planning“) vnímáno i v zahraničních úpravách.<sup>437</sup>

Plánování a provádění změn v území je koordinováno nástroji územního plánování, jimiž jsou územně plánovací podklady, politika územního rozvoje a územně plánovací dokumentace.<sup>438</sup> SZ v ustanovení § 4 odst. 2 a 7 výslovně zakotvuje spolupráci (vzájemnou součinnost) úřadů územního plánování s dotčenými orgány chránícími veřejné zájmy podle zvláštních právních předpisů a projednání jejich případně protichůdných stanovisek; v případě rozporů se při řešení střetu dotčených veřejných zájmů postupuje podle § 136 odst. 6 SŘ.<sup>439</sup>

---

a krajiny a pro snižování nebezpečí ekologických a přírodních katastrof a pro odstranění jejich důsledků, které lze v souladu s § 18 odst. 5 stavebního zákona umístit i v území bez územního plánu.

<sup>434</sup> Viz rozsudek NSS ze dne 16.12.2008, čj. 1 Ao 3/2008-136.

<sup>435</sup> Viz Doležal, J. Mareček, J. Sedláčková, V. Sklenář, T. Tunka, M. Vobrátilová, Z. Nový *stavební zákon v teorii a praxi a předpisy související s poznámkami*. Praha: Linde Praha, 2006, str. 114

<sup>436</sup> Srov. náleží ÚS ze dne 25.10.1995, sp.zn. Pl. ÚS 17/95, který sice hovoří pouze o územních plánech, závěry ale lze zobecnit na všechny nástroje územního plánování.

<sup>437</sup> Jako příklad lze uvést německou právní úpravu. Viz Rodi, M. *Public Environmental Law in Germany*. In Seerden, R.J.G.H. Heldeweg, M.A. Deketelaere, K.R. (eds.). *Public Environmental Law in the European Union and the United States*. The Hague: Kluwer Law International, 2002, str. 212-213. Americká právní úprava vnímá environmentální plánování dokonce jako nedílnou součást územního plánování. Viz Yang, T. *Public Environmental Law in the United States*. In Seerden, R.J.G.H. Heldeweg, M.A. Deketelaere, K.R. (eds.). *Public Environmental Law in the European Union and the United States*. The Hague: Kluwer Law International, 2002, str. 534.

<sup>438</sup> SZ upravuje nástroje územního plánování v § 25 až 102 a řadí mezi ně i územní řízení, které ale vedou již nikoliv úřady územního plánování, ale stavební úřady. Vzhledem k významu územního řízení pro ochranu veřejných zájmů je mu věnována zvláštní podkapitola.

<sup>439</sup> Viz Hegenbart, M. Mikule, V. In Hegenbart, M. Sakař, B. a kol. *Stavební zákon. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2008, str. 23.

Některé předpisy práva životního prostředí rovněž zakotvují spolupráci s úřady územního plánování a stavebními úřady; jedná se např. o ZOPK, který v ustanovení § 2 odst. 2 písm. g) zdůrazňuje, že *ochrana přírody a krajiny se zajišťuje spoluúčastí v procesu územního plánování a stavebního řízení s cílem prosazovat vytváření ekologicky vyvážené a esteticky hodnotné krajiny*. Ve srovnání se zahraničními právními úpravami se nejedná o výjimečnou situaci: podle německého zákona o ochraně přírody a krajiny rovněž musejí být při územním plánování brány v potaz cíle ochrany přírody a krajiny jako základ pro preventivní opatření (§ 8). Přímý vztah ochrany přírody a krajiny ke stavebnímu právu obsahuje německý zákon o ochraně přírody a krajiny v ustanovení § 18.

Ochrana životního prostředí je jedním ze základních veřejných zájmů zohledňovaných v procesu územního plánování při harmonizaci požadavků na provádění změn v území. SZ vnímá ve smyslu ustanovení § 18 odst. 1 *udržitelný rozvoj území jako vyvážený vztah podmínek pro příznivé životní prostředí, hospodářský rozvoj a soudržnost společenství obyvatel území, který uspokojuje potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích*.<sup>440</sup>

Soustavným a komplexním řešením účelného využití a prostorového uspořádání území s cílem dosažení obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území zajišťuje územní plánování předpoklady pro udržitelný rozvoj území (§ 18 odst. 2 SZ). Za tím účelem sleduje společenský a hospodářský potenciál rozvoje. Zahrnuje tedy nejen povolování staveb a zařízení, jak by se mohlo z názvu „stavebního zákona“ zdát, ale stanovuje předpoklady pro využití území i při jiných činnostech.

Územní plánování je zajišťováno úřady územního plánování, které koordinují veřejné i soukromé záměry změn v území, výstavbu a jiné činnosti ovlivňující rozvoj území a konkretizují ochranu veřejných zájmů

---

<sup>440</sup> Rozborem udržitelného rozvoje území se zabývají územně analytické podklady (§ 26 SZ); územně analytické podklady obsahují i tzv. limity využití území, které obsahují zjištění a vyhodnocení omezení změn v území z důvodu ochrany veřejných zájmů, vyplývajících z právních předpisů nebo stanovených na základě zvláštních právních předpisů nebo vyplývajících z vlastností území, tedy i veřejných zájmů ochrany životního prostředí.



vyplývající zvláštních právních předpisů (§ 18 odst. 3 SZ). Mimo skutečnosti, že orgány územního plánování by měly ochrany životního prostředí dbát samy při své činnosti [viz i § 19 odst. 1 písm. c) SZ], prosazují tento veřejný zájem v územně plánovacích dokumentacích zejména správní orgány vykonávající státní správu v jednotlivých složkách ochrany životního prostředí prostřednictvím stanovisek na základě ustanovení vztahujících se k jednotlivým územně plánovacím dokumentacím.<sup>441</sup> Pakliže tedy např. vodoprávní úřad uplatní stanovisko z hlediska zájmů chráněných VZ, zejména obsažených v plánech povodí nebo i obecně vycházejících z ustanovení VZ, je úřad územního plánování povinen se s tímto stanoviskem vyrovnat postupem podle § 136 SŘ.

Nástrojům územního plánování přísluší konkretizace veřejných zájmů s ohledem na specifické podmínky v území<sup>442</sup> a v případě konfliktů mezi jednotlivými veřejnými zájmy jejich harmonizace. Jak uvádí J. Machačková, „*těžiště uplatňování veřejných zájmů je nasměrováno právě do nástrojů územního plánování, které komplexně řeší uspořádání území, včetně koordinace veřejných a soukromých záměrů, a to zejména výstavby*“.<sup>443</sup> Požadavky, které uplatňují k návrhu zadání územně plánovací dokumentace dotčené orgány, tedy i orgány ochrany životního prostředí, nejsou stanovisky, jejichž obsah by byl závazný pro výslednou podobu zadání územně plánovací dokumentace (s výjimkou požadavku na posouzení vlivů změny územního plánu na životní prostředí).<sup>444</sup>

<sup>441</sup> Stanoviska k jednotlivým stupňům územního plánování uplatňují dotčené orgány na základě § 33 odst. 3, § 37 odst. 2, § 50 odst. 2 a § 65 odst. 2 SZ; například v případě ochrany vod uplatňují stanoviska vodoprávní úřady jednotlivých stupňů podle § 105 odst. 2, § 106 odst. 2, § 107 odst. 1 písm. a) a § 108 odst. 2 VZ a v případě ochrany přírody uplatňují stanoviska orgány ochrany přírody jednotlivých stupňů podle § 77 odst. 1 písm. q), § 77a odst. 4 písm. x), 78a odst. 2 písm. i) a § 79 odst. 3 písm. q) ZOPK.

<sup>442</sup> Doležal, J. Mareček, J. Sedláčková, V. Sklenář, T. Tunka, M. Vobrátilová, Z. *Nový stavební zákon v teorii a praxi a předpisy související s poznámkami*. Praha: Linde Praha, 2006, str. 72.

<sup>443</sup> Viz Machačková J. In Hegenbart, M. Sakař, B. a kol. *Stavební zákon. Komentář*. Praha: C.H. Beck, 2008, str. 178.

<sup>444</sup> Srov. Machata, P. In Hegenbart, M. Sakař, B. a kol. *Stavební zákon. Komentář*. Praha: C.H. Beck, 2008, str. 123-124, nebo Doležal, J. Mareček, J. Sedláčková, V. Sklenář, T. Tunka, M. Vobrátilová, Z. *Nový stavební zákon v teorii a praxi a předpisy související s poznámkami*. Praha: Linde Praha, 2006, str. 114. Problematice se rovněž věnuje NSS v rozsudku ze dne 24.11.2010, čj. 1 Ao 5/2010-169 zejména v odstavcích 100 a 126 týkajících se zadání změny územního plánu. NSS dále dodává, že *jestliže tedy pořizovatel*

Nicméně orgán územního plánování se vystavuje reálnému nebezpečí, že dotčený orgán, jehož požadavek k zadání nebyl respektován, vydá negativní stanovisko k návrhu územně plánovací dokumentace, neboť dospěje k závěru, že návrh je v rozporu s veřejným zájmem, který mu byl svěřen do ochrany. Důvodem může být třeba rozpor návrhu s požadavky na ochranu přírody a krajiny, konkrétně územní systém ekologické stability podle ustanovení § 4 odst. 1 ZOPK. Oproti požadavkům k návrhu zadání územně plánovací dokumentace je toto stanovisko závazným podkladem pro opatření obecné povahy, kterým se územně plánovací dokumentace vydává.<sup>445</sup>

Smysl nástrojů územního plánování spočívá v komplexním řešení funkčního využití území a ve vytváření předpokladů k zabezpečení trvalého souladu všech přírodních, civilizačních a kulturních hodnot území, zejména se zřetelem na péči o životní prostředí a ochranu jeho hlavních složek. Výsledné funkční a prostorové uspořádání území představuje podle NSS „rozumný kompromis a vyváženost mezi jednotlivými veřejnými a soukromými zájmy navzájem“.<sup>446</sup> Německý Spolkový správní soud ve své judikatuře specifikoval hlavní principy plánování.<sup>447</sup> Základem jednoho z nich, principu vyvažování zájmů, je právě nutnost poměrování veřejných a soukromých zájmů pro každý konkrétní případ.

Jednotlivé fáze tvorby a schvalování politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace jsou stavebním zákonem upraveny tak,

---

*změny územního plánu neakceptoval požadavek dotčeného orgánu uplatněný včas k návrhu zadání, nezatížil proces pořizování změny územního plánu vadou a že vadou procesu není ani zohlednění požadavku dotčeného orgánu v zadání změny územního plánu, který byl vznesen až po uplynutí stanovené lhůty (bod 126). Dodatečně udělené kladné stanovisko dotčeného orgánu je proto schopné zhojit předchozí vady v procesu pořizování územně plánovací dokumentace, neboť se jím potvrzuje soulad s veřejným zájmem (bod 109, stejně viz i rozsudek NSS ze dne 2.9.2010, čj. 1 Ao 3/2010-161, který dodává, že zohlednění zhojení vady nebrání ani § 184 SZ).*

<sup>445</sup> Viz § 4 odst. 2 písm. b) SZ; stejně tak i viz rozsudek NSS ze dne 7.1.2009, čj. 2 Ao 2/2008-62.

<sup>446</sup> Srov. rozsudek NSS ze dne 5.2.2009, čj. 2 Ao 4/2008-88.

<sup>447</sup> Viz Rodi, M. Public Environmental Law in Germany. In Seerden, R.J.G.H. Heldeweg, M.A. Deketelaere, K.R. (eds.). *Public Environmental Law in the European Union and the United States*. The Hague: Kluwer Law International, 2002, str. 228. M. Rodi dále uvádí tři základní porušení tohoto principu, a to: 1. pokud vůbec nedošlo k vyvažování zájmů (chyba vážení), 2. relevantní zájmy nejsou vzaty v úvahu (nedostatek vážení) a 3. intenzita důsledků do dotčených zájmů není zohledněna (disproporcionalita vážení).

aby bylo dosaženo obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území (§ 18 odst. 2), tedy jejich harmonizace.<sup>448</sup> Zejména zásady územního rozvoje podle NSS *„zpravidla představují v rámci územního plánování moment, kdy lze efektivně posoudit kumulativní a synergické vlivy záměru na životní prostředí“*.<sup>449</sup>

Územně plánovací dokumentace podléhají veřejnému projednání (§ 22 SZ). Jednou z podmínek toho, aby vyrozumění o veřejném projednání návrhu bylo možno považovat za řádné, je zveřejnění oznámení způsobem umožňujícím dálkový přístup jak u pořizovatele, tak i u příslušné obce nebo kraje.<sup>450</sup>

K ochraně veřejných zájmů (nejen na ochraně životního prostředí) v územním plánování byl do procesu zaveden zástupce veřejnosti (§ 23 SZ). Význam a prospěšnost tohoto institutu jsou zřejmé, podle judikatury NSS *„umožňuje občanům obce či kraje zúčastnit se projednávání těchto pro rozvoj příslušného územního samosprávného celku zcela zásadních dokumentů, a vykonávat tak veřejnou kontrolu nad tím, zda jsou veřejné zájmy při územním plánování ze strany orgánů veřejné moci skutečně respektovány“*.<sup>451</sup> Institut zástupce veřejnosti trochu oslabuje skutečnost, že není aktivně legitimován domáhat se u NSS zrušení územně plánovací dokumentace, jakožto opatření obecné povahy, v řízení vedeném podle § 101a a násl. SŘS, ani k podání žaloby proti rozhodnutí o námitkách ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 SŘS.<sup>452</sup> Svědčí mu však za určitých podmínek aktivní legitimace ve smyslu ustanovení § 65 odst. 2 SŘS.<sup>453</sup>

---

<sup>448</sup> Srov. rozsudek NSS ze dne 18. 11. 2009, čj. 9 Ao 2/2009-54, který toto konstatoval ve vztahu k jednotlivým fázím tvorby a schvalování územního plánu.

<sup>449</sup> Viz rozsudek NSS ze dne 20.5.2010, čj. 8 Ao 2/2010-644.

<sup>450</sup> Viz rozsudek NSS ze dne 28.8.2008, čj. 8 Ao 1/2008-102.

<sup>451</sup> Viz usnesení NSS ze dne 25.6.2008, čj. 5 Ao 3/2008-27.

<sup>452</sup> Viz usnesení NSS ze dne 27.10.2010, čj. 2 Ao 5/2010-24.

<sup>453</sup> Viz rozsudek NSS ze dne 23.3.2005, čj. 6 A 25/2002-42. NSS v rozsudku uznává, že *„odepřením soudní kontroly způsobu, jakým byly vypořádány námitky zástupce veřejnosti uplatněné v rámci projednávání návrhu změny územního plánu, by ve svých důsledcích vedlo k degradaci tohoto procesního institutu, který byl do stavebního zákona zaveden k prosazování veřejných zájmů v procesu územního plánování“*. Proto i připouští možnost žaloby ve smyslu § 65 odst. 2 SŘS.

Na schválení konkrétní úpravy neexistuje subjektivní právo. Cílem územního plánování je vyvážit zájmy jednotlivých osob, zájmy na rozvoji území a ochraně přírody.<sup>454</sup> Z přístupu k územnímu plánování a z jeho principů podle Krajského soudu v Hradci Králové vyplývá, že žádnou stavební aktivitu v území nelze vnímat izolovaně jako nějakou čistě soukromou iniciativu, jako jen osobní seberealizaci stavebníků, odtržené od rozvoje území, v němž k ní dochází, neboť jde o věc navýsost veřejnou.<sup>455</sup>

Vzhledem ke schvalování výstupů územního plánování vládou (§ 31 odst. 3 SZ), resp. zastupitelstvy krajů a obcí (§ 41, § 54 a § 69 SZ), se jedná v podstatě o politický proces. V územním plánování jde o vyvážení zájmů vlastníků dotčených pozemků s ohledem na veřejný zájem, kterým je v nejširším slova smyslu zájem na harmonickém využití území. Jak uvádí NSS, *„tato harmonie může mít nescíslně podob a ve své podstatě nebude volba konkrétní podoby využití určitého území výsledkem ničeho jiného než určité politické procedury v podobě schvalování územního plánu, v níž je vůle politické jednotky, která o něm rozhoduje, tedy ve své podstatě obce rozhodující svými orgány, omezena, a to nikoli nevýznamně, požadavkem nevybočení z určitých věcných (urbanistických, ekologických, ekonomických a dalších) mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování. Uvnitř těchto mantinelů však zůstává vcelku široký prostor pro autonomní rozhodování příslušné politické jednotky. Každá varianta využití území, která se takto „vejde“ do mantinelů územního plánování, je akceptovatelná a soud není oprávněn politické jednotce vnucovat variantu jinou“.*<sup>456</sup>

Harmonizaci zájmů na využití území v územním plánování, včetně požadavků ochrany životního prostředí, upravuje způsobem obdobným české právní úpravě i německý stavební zákoník,<sup>457</sup> zejm. v ustanoveních § 1 odst. 5 a § 1 odst. 6 bodu 7 (kde jsou cíle ochrany životního prostředí

---

<sup>454</sup> Srov. rozsudek NSS ze dne 11.9.2008, čj. 8 Ao 2/2008 – 151. NSS sice mluví v rozsudku pouze o územním plánu, závěry lze však zevšeobecnit na celé územní plánování.

<sup>455</sup> Viz rozhodnutí Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 31.10.2000, čj. 31 Ca 82/2000.

<sup>456</sup> Viz rozsudek NSS ze dne 24. 10. 2007, čj. 2 Ao 2/2007-73.

<sup>457</sup> V originále název zákona zní „Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. September 2004 (BGBl. I S. 2414)“.

brány v potaz) mezi úkoly, pojetím a zásadami územního plánování a dále potom v samostatném ustanovení § 1a, tzv. doplňujícím ustanovení pro ochranu životního prostředí („Ergänzende Vorschriften zum Umweltschutz“), stejně jako pro územní plánování nutnou Zprávu o životním prostředí (§ 2a). Upravuje obdobně i účast veřejnosti (§ 3) a účast dotčených orgánů a jiných veřejných institucí (§ 4) v procesu územního plánování.

Ačkoliv by mělo územní plánování působit jako prvek integrující všechny ostatní plánovací dokumenty, v praxi tomu tak většinou není, a to ať již z důvodů nákladnosti pořízení územně plánovací dokumentace nebo proto, že každý plán má jinou právní sílu a tím i jiné právní důsledky. Česká právní úprava není v tomto směru výjimkou, integraci jednotlivých plánů ale postrádají i zahraniční úpravy např. rakouská nebo německá.<sup>458</sup>

### 2.2.3 ŘEŠENÍ STŘETŮ ZÁJMŮ V ÚZEMNÍM ŘÍZENÍ

Po fázi pořízení a schválení územně plánovací dokumentace následuje zpravidla územní řízení a vydání územního rozhodnutí, popř. územní souhlas.<sup>459</sup> Územní rozhodování považuje stavební zákon za jeden z nástrojů územního plánování; z hlediska jeho významu pro ochranu životního prostředí je mu věnována samostatná podkapitola. Střet zájmů v územním řízení a obecně nalézání veřejného zájmu v této fázi významně determinují zástupci soukromých zájmů, zejména účastníci řízení.

Územní rozhodnutí, popř. územní souhlas není třeba jen pro umístování staveb a zařízení, jejich změn nebo změn jejich vlivu

---

<sup>458</sup> Viz Weber, K. Public Environmental Law in Austria. In Seerden, R.J.G.H. Heldeweg, M.A. Deketelaere, K.R. (eds.). *Public Environmental Law in the European Union and the United States*. The Hague: Kluwer Law International, 2002, str. 14, a Viz Rodi, M. Public Environmental Law in Germany. In Seerden, R.J.G.H. Heldeweg, M.A. Deketelaere, K.R. (eds.). *Public Environmental Law in the European Union and the United States*. The Hague: Kluwer Law International, 2002, str. 213.

<sup>459</sup> Územnímu rozhodnutí, popř. územnímu souhlasu nemusí vždy předcházet územní plán a jak již bylo uvedeno, některé stavby lze umísťovat i v nezastavěném území (viz § 18 odst. 5 SZ). Některé stavby, zařízení nebo činnosti lze realizovat i bez územního rozhodnutí, resp. územního souhlasu (viz § 79 odst. 3, § 80 odst. 3, § 81 odst. 3, § 82 odst. 3 nebo § 83 odst. 3 SZ).

na využití území, ale rovněž ke změnám využití území a ochraně důležitých zájmů v území (§ 76 odst. 1 SZ). SZ vychází tedy ze zásady, že nejen změny ve využití území, ale také ochrana jiných důležitých zájmů v území podléhá posouzení, což je z hlediska uplatňování zájmů na ochraně životního prostředí významné.<sup>460</sup> Kupříkladu tedy, i když se nebude realizovat stavba nebo její změna, ale jiná činnost potenciálně škodlivá pro životní prostředí (např. stanovení dobývacího prostoru, které vždy vyžaduje územní rozhodnutí – viz § 80 odst. 2 písm. b) SZ], bude to opět zpravidla stavební úřad, kdo bude o ní rozhodovat z pohledu změny využití území (popř. jej může nahradit obvodní báňský úřad v souladu s ustanovením § 27 odst. 6 horního zákona). Stavební úřad vydává územní rozhodnutí na základě komplexní odpovědnosti za svěřené území a při uplatňování koordinace všech zájmů na využití území a zájmů uplatňovaných dotčenými orgány<sup>461</sup>, mj. tedy i jednotlivými orgány ochrany životního prostředí.

Územní řízení je typickým příkladem nalézání veřejného zájmu. V německé právní úpravě je dokonce územní řízení těžištěm řešení konfliktů s jinými veřejnými a soukromými zájmy a je v něm finálně určen veřejný zájem; jelikož je určen veřejného zájmu v územním řízení významné pro případné vyvlastňovací řízení, podléhá celé územní řízení, včetně určení veřejného zájmu, soudnímu přezkoumání.<sup>462</sup> Zde již působí všechny soukromé a veřejné zájmy reprezentované účastníky řízení a dotčenými orgány. I v územním řízení mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny a i územního řízení se mohou účastnit občanská sdružení založená za účelem ochrany přírody a krajiny, a to za splnění podmínek uvedených v § 70 odst. 2 ZOPK.<sup>463</sup> Územní rozhodnutí je vlastně z hlediska přípustnosti či nepřípustnosti realizace stavby, zařízení či jiné činnosti

---

<sup>460</sup> Srov. Doležal, J. Mareček, J. Sedláčková, V. Sklenář, T. Tunka, M. Vobrátilová, Z. Nový *Stavební zákon v teorii a praxi a předpisy související s poznámkami*. Praha: Linde Praha, 2006, str. 157.

<sup>461</sup> Doležal, J. Mareček, J. Sedláčková, V. Sklenář, T. Tunka, M. Vobrátilová, Z. Nový *Stavební zákon v teorii a praxi a předpisy související s poznámkami*. Praha: Linde Praha 2006, str. 157.

<sup>462</sup> Viz Korndörfer, Ch. Altmeyer, J. Možné postupy k překonání právních obtíží při povolovacích řízeních pro zařízení povodňové ochrany podle německého práva. *Sborník z konference Vodní toky 2009, Hradec Králové 24.-25.11.2009, 2009*, Praha: Vodohospodářský rozvoj a výstavby, a.s., str. 69, 71 a 72.

<sup>463</sup> Viz rozsudek NSS ze dne 4.2.2010, čj. 7 As 2/2009-80.

zásadním rozhodnutím. V judikatuře ESD je ostatně i vnímáno jako tzv. hlavní rozhodnutí ve věci („principal decision“) o povolení záměru.<sup>464</sup>

K žádosti o územní rozhodnutí žadatel připojí mj. rozhodnutí dotčených orgánů podle zvláštních právních předpisů, závazná stanoviska, pokud byla obstarána před zahájením řízení, nejde-li o koordinované závazné stanovisko podle § 4 odst. 6, vydané správním úřadem, který je příslušný vydat územní rozhodnutí [§ 86 odst. 2 písm. b) SZ, viz i vyhláška č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení, veřejnoprávní smlouvy a územního opatření]; požadavek na doložení stanovisek dotčených orgánů je obsažen i v žádosti o územní souhlas [§ 96 odst. 3 písm. b) SZ]. Závaznými stanovisky a rozhodnutími jsou míněna zejména závazná stanoviska a rozhodnutí orgánů ochrany životního prostředí. Již tedy v době podání žádosti by mohly být známy dotčené veřejné zájmy (samozřejmě též soukromé zájmy) a případná nutnost jejich harmonizace nebo již být dokonce zohledněny v žádosti. V případě nutnosti obstarat si rozhodnutí „dotčeného orgánu“<sup>465</sup>, a toto rozhodnutí bude negativní, záměr je zastaven, popř. je vyvolána nutnost jej přehodnotit přímo žadatelem ještě před podáním žádosti o územní rozhodnutí. Závazná stanoviska dotčených orgánů, která nebyla přiložena k žádosti, musí být uplatněny nejpozději při veřejném ústním jednání, jinak se k nim nepřihlíží [§ 89 odst. 1 SZ]. Tím samozřejmě nejsou vyloučeny pravomoci „dotčených orgánů“ vedoucích řízení podle zvláštních předpisů, která se k záměru vztahují. V případě negativního rozhodnutí takového orgánu není záměr, i přes pozitivní územní rozhodnutí, možno realizovat. Harmonizace dotčených veřejných zde neprobíhá.

Vydané územní rozhodnutí nebo územní souhlas mohou být i důvodem pro finalizaci postupů v právních předpisech ochrany životního prostředí. Např. teprve v okamžiku, kdy nabude právní moci územní rozhodnutí o umístění stavby, v němž se jednoznačně vymezí rozsah a situování stavby, a bude tak (poprvé) najisto postaveno, které dřeviny by při realizaci stavby musely být pokáceny, může být dán závažný důvod

---

<sup>464</sup> Viz např. odst. 52 rozsudku ESD ze dne 4.1.2004 ve věci Delena Wells, C-201/02 nebo odst. 47 a 48 rozsudku ESD ze dne 4.5.2006 ve věci Diane Barker, C-290/03.

<sup>465</sup> Viz např. ustanovení § 17 odst. 2 zákona o ochraně ovzduší.

pro pokácení dřevin spočívající v plánované výstavbě podle § 8 odst. 1 ZOPK.<sup>466</sup>

Některé významné záměry (§ 4 ZPVŽP) je nutné posoudit ve zvláštním procesu z hlediska jejich vlivů na životní prostředí a lidské zdraví, obdobným procesem posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí. Případná specialita postupu podle § 45i, resp. § 4 odst. 4 ZOPK je splněna za stejných podmínek jako u koncepcí (§ 45h ZOPK). Proces hodnocení vlivů záměrů na životní prostředí vedou rovněž přímo orgány ochrany životního prostředí.

Účelem posuzování vlivů záměrů na životní prostředí a veřejné zdraví je stejně jako u posuzování koncepcí získat objektivního odborného podkladu v povolovacím procesu a přispět tak k udržitelnému rozvoji společnosti (§ 1 odst. 3 ZPVŽP). Jak uvádí L. Dvořák, „*takovýto přístup by měl existovat obecně, avšak proces EIA se pochopitelně nemůže týkat a netýká všech činností, ale pouze těch, u nichž lze odůvodněně předpokládat, že budou nebo by mohly mít závažnější negativní vlivy na životní prostředí*“.<sup>467</sup> Koncepce je ve vztahu k záměru obecnější, smyslem posouzení koncepce je tedy provést posuzování vlivů ve fázi strategického plánování pro určité území, účelem posouzení záměru je provést detailní posouzení konkrétního záměru.<sup>468</sup>

Právě posuzování vlivů záměrů na životní prostředí je mnohdy považováno za klíčovou fázi z hlediska efektivního zapojení veřejnosti<sup>469</sup> a tedy i řádné harmonizace dotčených zájmů. Každý (bez ohledu na hájený zájem) se totiž může ve stanovených lhůtách vyjádřit ať už k oznámení záměrů (§ 6 odst. 7 ZPVŽP), dokumentaci (§ 8 odst. 3) nebo k posudku (§ 9 odst. 8). Zapojení dotčených orgánů je obdobné posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí; výsledné stanovisko je odborným podkladem pro navazující rozhodnutí a příslušný správní orgán vedoucí navazující

<sup>466</sup> Viz rozsudek NSS ze dne 21.8.2008, sp.zn. 4 As 20/2008-84.

<sup>467</sup> Dvořák, L. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí s komentářem*. Praha: ABF – nakladatelství ARCH, 2005.

<sup>468</sup> Srov. rozsudek NSS ze dne 30.10.2008, čj. 9 Ao 2/2008-62.

<sup>469</sup> Srov. Ramkumar, V. Petkova, E. *Transparency and Environmental Governance*. In Florini, A. (ed.) *The Right to Know: Transparency for an Open World*. New York: Columbia University Press, 2007, str. 288. Shodně i Sobotka, M. In Damohorský, M. a kolektiv. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C.H.Beck, 2010, str. 249.



řízení bere vždy v úvahu jeho obsah (§ 10 odst. 3 a 4). K posuzování vlivů záměru může docházet před podáním žádosti o územní rozhodnutí (vyžaduje-li záměr posouzení vlivu na životní prostředí, připojí žadatel o územní rozhodnutí podle § 86 odst. 4 SZ k žádosti stanovisko) nebo v rámci územního řízení (v případech podle § 91 SZ připojí žadatel dokumentaci vlivu záměru na životní prostředí).

Zapojení se do procesu posuzování vlivů je významným předpokladem pro založení účastenství v případném navazujícím řízení (§ 23 odst. 9 ZPVŽP), resp. podání písemného vyjádření k dokumentaci nebo posudku ve stanovených lhůtách je předpokladem pro podání případné žaloby proti navazujícím rozhodnutím (§ 23 odst. 10 ZPVŽP).<sup>470</sup>

#### **2.2.4 ŘEŠENÍ STŘETŮ ZÁJMŮ PŘI POVOLOVÁNÍ STAVEB A ČINNOSTÍ**

Po územním řízení, popř. po územním souhlasu, následuje zpravidla ohlášení stavby, stavební řízení nebo řízení o povolení činnosti, popř. ohlášení nebo řízení o povolení jejich změn. Samotné ohlašování a povolování staveb, zařízení a činností je poslední fází procesu, kdy lze ještě finální veřejný zájem z pohledu ochrany životního prostředí modifikovat. Je nutné však mít na paměti zásadu kontinuity názorů v případě vydávání závazných stanovisek dotčených orgánů ve smyslu ustanovení § 4 odst. 3 SZ; nelze tedy s výjimkami z pozice dotčených orgánů klást v těchto navazujících řízeních požadavky nové. Obdobný přístup se uplatní i vůči účastníkům řízení (§ 114 odst. 2 SZ).

---

<sup>470</sup> Viz ustanovení § 23 odst. 10 ZPVŽP, podle něhož *občanské sdružení nebo obecně prospěšná společnost, jejichž předmětem činnosti je ochrana životního prostředí, veřejného zdraví nebo kulturních památek, nebo obec dotčená záměrem, pokud podaly ve lhůtách stanovených tímto zákonem písemné vyjádření k dokumentaci nebo posudku, se mohou žalobou z důvodu porušení tohoto zákona domáhat zrušení navazujícího rozhodnutí vydaného v řízení podle zvláštních právních předpisů, postupem podle soudního řádu správního. Odkladný účinek žaloby je vyloučen.*

Zájmů ochrany životního prostředí se mohou dotýkat ohlašování a povolování:

- staveb a zařízení nebo jejich změn, příp. změn jejich užívání, a
- činností.

Při povolování některých staveb se zároveň povolují i činnosti, ke kterým tyto stavby slouží.<sup>471</sup> Z hlediska ochrany dotčených veřejných zájmů lze potom rozlišovat, zdali se jedná o jedno řízení (např. o vydání integrovaného povolení) nebo společné řízení (např. o povolení vodního díla a souvisejícího nakládání s vodami), a to v obsahu uplatňovaných požadavků k ochraně dotčených veřejných zájmů. Typicky může jít o povolování vodního díla, jehož stavba může mít jiný vliv v území, a tudíž i z pohledu ochrany životního prostředí, než samotné nakládání s vodami. Pro některé záměry je třeba více povolení, např. v případě zařízení k využívání, odstraňování, sběru nebo výkupu odpadů, je nutné vést zvlášť řízení o povolení stavby nebo zařízení a zvlášť řízení o povolení činnosti.<sup>472</sup> Třetí skupinou jsou činnosti, které lze realizovat i mimo povolování staveb a zařízení, samy tyto činnosti podléhají povolení. Lze sem zařadit zejména hornickou činnost a činnost prováděnou hornickým způsobem, některá nakládání s vodami a hospodaření v lese. V těchto případech probíhá vypořádání chráněných veřejných zájmů přímo v řízeních o povolení činnosti.

Obdobně jako k žádosti o územní rozhodnutí přiloží stavebník k žádosti o stavební povolení závazná stanoviska, popřípadě stanoviska nebo jiné doklady vyžadované zvláštními právními předpisy, pokud je

---

<sup>471</sup> Jedná se např. o integrované povolení podle zákona o integrované prevenci, které pro průmyslové činnosti uvedené v příloze č. 1 k cit. zákonu nahrazuje všechna potřebná povolení podle zvláštních právních předpisů, nebo o povolení vodního díla, kdy se povolení k nakládání s vodami povoluje ve společném řízení (viz § 9 odst. 5 a § 15 odst. 1 VZ).

<sup>472</sup> K povolení provozování zařízení k využívání, odstraňování, sběru nebo výkupu odpadů je třeba souhlas k provozování zařízení (§ 14 odst. 1 zákona o odpadech) a rovněž stavební povolení pro stavbu určenou k využívání, odstraňování, sběru nebo výkupu odpadů (viz SZ). Zákon o odpadech i v ustanovení § 14 odst. 5 provazuje jednotlivá povolení a stanoví, že *kolaudační souhlas, vydaný podle zvláštního právního předpisu (pozn. stavebního zákona), pro stavby určené k využívání, odstraňování, sběru nebo výkupu odpadů nelze vydat bez rozhodnutí, kterým byl udělen souhlas k provozování zařízení podle odstavce 1.*

stavebník obstaral předem [§ 110 odst. 2 písm. d) SZ; obdobná podmínka platí pro ohlášení stavby ve smyslu § 105 odst. 3 SZ]. Je třeba opětovně zdůraznit, že v předchozích fázích již harmonizované veřejné zájmy je nutné respektovat.<sup>473</sup>

V případě povolování staveb vycházejí v souladu se závěry NSS stavební úřady „zejména z toho, zda dokumentace splňuje požadavky týkající se veřejných zájmů, především ochrany životního prostředí, ochrany zdraví a života, a odpovídá obecným technickým požadavkům na výstavbu a zvláštnímu předpisu“.<sup>474</sup> Obdobně postupují orgány státní správy i při povolování jiných činností. V případě ohlašování výrobků, které plní funkci stavby, je ochrana životního prostředí v okolí dokonce důvodem k zakázání umístění nebo užívání výrobku (§ 108 odst. 2 SZ). Aktivně mohou v řízeních vystupovat účastníci řízení (v případě stavebních řízení podle § 114 SZ) a mj. i občanská sdružení na základě obecné způsobilosti v souladu s podmínkami danými ustanovením § 70 ZOPK. Tato budou hájit především veřejné zájmy.

Užívání některých povolených a ohlášených staveb je možné pouze na základě oznámení záměru o užívání dokončené stavby (§ 120 SZ) nebo kolaudačního souhlasu (§ 122 SZ). V této fázi stavební úřad již pouze přezkoumává splnění podmínek ochrany dotčených zájmů, jejichž stanoviska si ke kolaudačnímu souhlasu stavebník opatří (§ 122 odst. 1 SZ), nastavených ve stavebním povolení nebo ohlášení stavby (§ 120 odst. 2 a § 122 odst. 3 SZ). Z hlediska ochrany životního prostředí je důležitý požadavek, zda skutečné provedení stavby nebo její užívání nebude ohrožovat mj. životní prostředí (§ 122 odst. 3 SZ).

Rovněž v případě řízení o povolení některých činností s negativními dopady do životního prostředí je nutné řešit kolizi s veřejnými zájmy na ochraně životního prostředí. Například pro oblast horních činností upravuje ustanovení § 33 horního zákona přímo a výslovně řešení střetu zájmů. Doklady o takovém řešení je pak nezbytné přiložit k žádosti o povolení hornické činnosti nebo o povolení dobývání ložiska

---

<sup>473</sup> Srov. § 4 odst. 3 SZ.

<sup>474</sup> Srov. rozsudek NSS ze dne 29.6.2007, čj. 5 As 9/2006-146.

nevyhrazeného nerostu (§ 17 odst. 2, resp. § 19 odst. 3 zákona o hornické činnosti).

I u povolených nebo ohlášených staveb a činností lze v případě negativních dopadů jejich provozu a výkonu do zájmů ochrany životního prostředí tyto zájmy zohlednit. Některé nástroje obsahují jednotlivé složkové zákony (viz např. již zmíněný § 80 odst. 2 ZOPK) nebo i SZ [viz ustanovení § 137 odst. 1 písm. a), podle něhož lze v případě ohrožení životního prostředí nařídit vlastníkovi stavby nebo pozemku nezbytné úpravy]. Na druhé straně podle NSS „nelze, s ohledem na ústavní ochranu vlastnického práva (čl. 11 Listiny) jako jednoho ze základních lidských práv, až na výjimky dané důležitým zájmem, nikoho nutit, aby zachoval svoji stavbu, nemá-li na tom zájem a chce-li ji odstranit, ať již z jakýchkoli důvodů“.<sup>475</sup>

## **Shrnutí**

Povolování staveb nebo činností, které ovlivňují životní prostředí, je zpravidla spojeno se změnami v území a každá změna v území má obvykle určitý vliv na životní prostředí. Související střety zájmů probíhají v několika fázích, a to v závislosti na závažnosti záměru. Předmětem řešení střetů zájmů může být záměr již ve fázi zpracování koncepce, dále potom v rámci pořizování politiky územního rozvoje a územně plánovacích dokumentací, posuzování vlivů záměru na životní prostředí, územního řízení, stavebního řízení, popř. řízení o povolení činnosti (nebo i obě řízení zároveň).

Veřejný záměr na ochraně životního prostředí je zohledňován v každé z uvedených fází, a to v detailu závislém na situaci. Při jeho prosazování je nutno si uvědomit, že jednotlivé fáze na sebe navazují a v každém dalším stanovisku je třeba vycházet ze stanoviska předešlého. Právě nezbytný aspekt ochrany životního prostředí v povolovacích procesech je zárukou určité rovnováhy mezi veřejnými zájmy na ochraně životního prostředí a hospodářskými veřejnými zájmy.

---

<sup>475</sup> Viz rozsudek NSS ze dne 6.8.2010, čj. 7 As 54/2010-121.

## 2.3 PROBLÉMY PROSAZOVÁNÍ VEŘEJNÉHO ZÁJMU NA OCHRANĚ ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ A JEJICH MOŽNÁ ŘEŠENÍ – POHLED *de lege ferenda*

Z předchozích kapitol je zřejmé, že byl vytvořen uspokojivý právní rámec prosazování veřejného zájmu na ochraně životního prostředí, resp. dílčích veřejných zájmů jej tvořících, a to zejména na unijní a vnitrostátní úrovni. Praktická aplikace nástrojů práva životního prostředí na vnitrostátní úrovni tomu však ne vždy plně odpovídá.

Řádnému prosazování veřejného zájmu na ochraně životního prostředí brání tři základní překážky:

- 1) hájení soukromých zájmů představiteli veřejné moci,
- 2) nedostatečná harmonizace dotčených veřejných zájmů a
- 3) nedostatečný přístup k soudní ochraně veřejného zájmu.

*Ad 1) Hájení soukromých zájmů představiteli veřejné moci.* Základním předpokladem účinného prosazování veřejného zájmu na ochraně životního prostředí je řádné fungování orgánů veřejné moci a s tím i spojené sledování veřejných zájmů jejich představiteli. Nezřídka se totiž stává, že představitelé orgánů veřejné moci upřednostňují soukromé zájmy před veřejnými. Důvodem je v první řadě skutečnost, že výsledné řešení příznivé životnímu prostředí je ve většině případů tou dražší variantou.

Tlak představitelů soukromých zájmů (zvláště těch soukromých zájmů, které jsou v rozporu s veřejnými zájmy) na orgány veřejné moci je běžný, a to v obou fázích procesu formulace veřejného zájmu. Zatímco však v abstraktní fázi dochází k vymezení veřejných zájmů kolektivními orgány, zpravidla zastupitelskými sbory, nalézání veřejného zájmu v konkrétní fázi často zajišťují pouze individuální orgány. Konkrétní fáze formulace veřejného zájmu je tak snáze manipulovatelná představiteli soukromých zájmů než fáze abstraktní. V obou fázích je ale třeba zajistit, aby představitelé příslušných orgánů veřejné moci jednali v souladu

s veřejným zájmem. A zároveň je nutné je ochránit při jednání v souladu s veřejným zájmem.

V případě vymezování veřejných zájmů tato zpravidla zabezpečují přímo ústavní předpisy, a to úpravou mandátu členů zastupitelských sborů (viz např. čl. 23 odst. 3 a čl. 25 Ústavy). O poznání složitější situace je při nalézání veřejného zájmu, a to zejména v podmínkách České republiky. Služební zákon, který by stanovil jasná pravidla výkonu státní služby, resp. státní správy, včetně pravidel pro skončení služebního poměru, jmenování a odvolání na služební místo představeného atd., běžný v podmínkách celé EU, v České republice zatím chybí, resp. není účinný. Absence takového předpisu usnadňuje ovlivňování orgánů státní správy soukromými zájmy. Dalším pozitivem souvisejícím s případně účinným služebním zákonem je samozřejmé odpolitizování nižších stupňů řízení státní správy, kde by stranická příslušnost neměla být „hlediskem“ odbornosti. Jen s jasnými pravidly pro obsazování úřadů a postupy při výkonu státní správy lze zajistit efektivní prosazování veřejných zájmů.

Efektivním nástrojem proti hájení soukromých zájmů představiteli veřejné moci je rovněž účinný kontrolní mechanismus. V případě ochrany životního prostředí je přirozeně zajištěn zvýšenou účastí veřejnosti v rozhodovacích procesech. Lidé se stále častěji zajímají o dění v okolí svého bydliště. Účast veřejnosti je ovšem zároveň „trnem v oku“ jak investorů, tak státní správy, protože je to právě dotčená veřejnost, kdo upozorňuje na možné negativní důsledky záměrů a tím „vytváří obstrukce a zdržuje řízení“. Je proto třeba zabránit trvalým snahám o omezení účasti veřejnosti při nalézání veřejného zájmu a rozvinout tento institut ve vymezování veřejných zájmů, tedy v normotvorných procesech. Vzorem může být, zejména pro postupy v konkrétní fázi formulace veřejného zájmu, nizozemský model „rozšířené procedury veřejného projednání“.

Ad 2) *Nedostatečná harmonizace dotčených veřejných zájmů.* Vzhledem k pluralitě veřejných zájmů je veřejný zájem na ochraně životního prostředí pouze jedním z možných dotčených zájmů a dostává se do střetu s jinými veřejnými zájmy, nejčastěji hospodářskými.

Není výjimečné, že orgán veřejné moci tíhne k řešení „vítěz bere vše“, a to se všemi pro ochranu životního prostředí pozitivními i negativními důsledky. Při vymezování veřejných zájmů může převaha jedné sdílené hodnoty, hájené většinou v zastupitelském sboru, naprosto potlačit jiné sdílené hodnoty bez jakékoliv snahy nebo možnosti jejich harmonizace (ochrana zájmů menšin se v tomto případě patrně uplatní jen zřídka). Rovněž při nalézání veřejného zájmu je často snaha o harmonizace dotčených veřejných zájmů minimální. Orgán veřejné moci, nejčastěji státní správa, si „zlehčuje práci“ a dostatečně nerespektuje všechny dotčené veřejné zájmy. Harmonizace všech dotčených veřejných zájmů je ve formulaci veřejného zájmu spíše než běžným postupem stále nedosažitelným cílem.

V případě prosazování veřejného zájmu na ochraně životního prostředí patří mezi příčiny nedostatečné harmonizace dotčených veřejných zájmů i nejednotnost práva životního prostředí, roztržitost státní správy na tomto úseku a mnohočetné a zbytečně zdlouhavé povolovací procesy. „Drobení“ veřejných zájmů mezi orgány je hájící, jakkoliv třeba prospívá procesu nalézání veřejného zájmu svou pružností, přispívá k problémům nemožnosti harmonizace. Ne všechna potřebná řízení jsou zahrnuta přímo v hlavním povolovacím řízení a některá jsou vedena samostatně. To vede ke zbytečnému napětí mezi zúčastněnými subjekty, opomíjení dotčených veřejných zájmů a v některých případech až k obcházení příslušných právních předpisů.

S vedením samostatných řízení o dílčích podmínkách záměru je spojeno i formálně nerovné postavení jednotlivých veřejných zájmů projevující se v řetězení správních aktů. Některé „dotčené orgány“ vydávají namísto stanovisek a závazných stanovisek rozhodnutí ve správním řízení a právní úprava tak dává zcela jednoznačně přednost jednomu veřejnému zájmu před druhým. Veřejné zájmy aprobované těmito rozhodnutími nelze dále harmonizovat s jinými veřejnými zájmy (jde v podstatě o „právo veta“ jednoho zájmu), ani je zahrnout do institutu koordinovaných stanovisek, která pro účely postupů podle SZ harmonizují dílčí veřejné zájmy na úseku ochrany životního prostředí ve výsledný veřejný zájem na ochraně životního prostředí.

V případě nalézání veřejného zájmu je žádoucí zahrnout posouzení všech dotčených veřejných zájmů do jednoho řízení, které je třeba zjednodušit a tím i dosáhnout možnosti efektivnější harmonizace. Výsledkem takového řízení by neměl být pouze jeden veřejný zájem, který „přebije“ všechny ostatní, ale harmonizace všech dotčených zájmů, samozřejmě s ohledem na jejich intenzitu a další okolnosti.

Ad 3) *Nedostatečný přístup k soudní ochraně veřejného zájmu.* Jedním ze znaků nalézání veřejného zájmu je přímo zákonný požadavek na soulad přijatého řešení s veřejným zájmem (§ 2 odst. 4 SŘ). Soudy tedy v rámci přezkumu zákonnosti přezkouvávají i soulad přijatého řešení s veřejným zájmem. Soudní žaloby proti rozhodnutím však mohou podávat téměř výhradně účastníci předmětných správních řízení. Proto SŘS obsahuje institut *zvláštní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu* (§ 66), jehož uplatňování v praxi je bohužel minimální. Z pohledu ochrany životního prostředí zůstává nevyužitě ustanovení § 66 odst. 3 (resp. po novele zákonem č. 303/2011 Sb. odst. 4) SŘS, podle něhož *žalobu je oprávněn podat také ten, komu toto oprávnění výslovně svěřuje zvláštní zákon nebo mezinárodní smlouva, která je součástí právního řádu.* Žádný zvláštní předpis práva životního prostředí takové oprávnění nikomu nesvěřuje.

Kvalitnější ochraně nesprávně nalezených veřejných zájmů zcela jistě prospěje již platná a od 1. ledna 2012 účinná novela SŘS zavádějící novou aktivní žalobní legitimaci na ochranu veřejného zájmu ve prospěch Ochránce. Jejím nedostatkem je ale oproti podobnému oprávnění Zástupce povinnost Ochránce prokazovat veřejný zájem a zároveň i úřad Ochránce vytváří určitou překážku přímého přístupu k ochraně veřejných zájmů soudní mocí. Na druhé straně ale instituce Ochránce zajišťuje, že žaloby na ochranu veřejného zájmu budou podávány pouze v oprávněných případech.

Špatná dostupnost soudní ochrany veřejných zájmů se zdá být vložím nového oprávnění ochránce do § 66 SŘS sanována alespoň částečně. Je nutné zároveň (opět) začít uvažovat o reálném využití ustanovení § 66 odst. 3 (resp. po novele odst. 4) SŘS, a to zejména



ve prospěch veřejného zájmu na ochraně životního prostředí. Velký význam pro ochranu veřejného zájmu má i dnes komplikované přiznání odkladného účinku případné žalobě. Je otázkou, zda-li jej ve věcech ochrany životního prostředí nepřiznávat automaticky, protože na druhé straně může působit neodůvodněné průtahy v dotčených správních řízeních.

Prosazení výše uvedených doporučení, tedy účinnost služebního zákona, integrace dílčích procesů ochrany životního prostředí do jednoho řízení a jeho zjednodušení a naplnění § 66 odst. 3 (resp. 4) SŘS, přispěje k lepšímu hájení veřejného zájmu na ochraně životního prostředí.

## ZÁVĚR

Závěr lze formulovat do tří základních tezí:

- 1) ochrana životního prostředí je celosvětově sdílenou hodnotou a veřejným zájmem,
- 2) veřejný zájem na ochraně životního prostředí je kritériem rozhodování orgánů veřejné moci a
- 3) výsledný veřejný zájem (přijaté řešení) je závislý na konkrétních podmínkách dané situace.

Ad 1) *Ochrana životního prostředí je celosvětově sdílenou hodnotou a veřejným zájmem.* Stále více obyvatel vyspělého světa se zajímá o ochranu životního prostředí, vnímají ji jako vlastní, soukromý zájem a přidává se k nim i stále větší část obyvatelstva rozvojových zemí. Pozitivně vymezuje v ústavních předpisech svůj vztah k ochraně životního prostředí naprostá většina států, a to bez závislosti na stupni jejich vyspělosti. K ochraně životního prostředí se v základních předpisech hlásí rovněž mezinárodní společenství a EU. Její vymezení v základních předpisech (v české ústavně právní úpravě se jedná o čl. 7 Ústavy a čl. 11 odst. 3 a čl. 35 Listiny) vyjadřuje, že se jedná o sdílenou, ústavně vymezenou hodnotu a veřejný zájem.

Veřejný zájem prosazující ochranu životního prostředí lze nazvat *veřejným zájmem na ochraně životního prostředí*. Je možno jej definovat jako *legálně vymezenou hodnotu ochrany životního prostředí sdílenou celkem*. Vazba veřejného zájmu na celek je zcela zásadní, protože jen celek je nositelem veřejného zájmu a zároveň jeho hlavním prosazovatelem.

Potřebu řádně vymezit veřejné zájmy vnímala společnost již od svých počátků. Pouze to je totiž klíčem k fungování moderní společnosti a zajištění rovnováhy v ní (tedy ochrany všech legitimně sdílených hodnot). Obsah veřejného zájmu a způsob jeho formulace jsou závislé

na vnitřním uspořádání celku. V nedemokratických zřízeních bude prezentovaný „veřejný“ zájem odpovídat především soukromým zájmům vládce či vládnoucí menšiny.

Veřejný zájem lze považovat za právní pojem klasifikační a jeho znaky jsou legalita, jeho vymezení normou dostatečné právní síly a flexibilita. Proces jeho vyjadřování celkem lze nazvat *formulací veřejného zájmu*, která má dvě fáze: abstraktní fázi, která spočívá ve vymezení veřejných zájmů, a konkrétní fázi, ve které dochází k nalezení veřejného zájmu pro určitou situaci. Veřejné zájmy je možno rozlišovat zejména podle jejich umístění v textu, osoby normotvůrce a intenzity na explicitní a implicitní, mezinárodní, unijní a vnitrostátní, prvního, druhého a třetího stupně, různé právní síly, širší a užší, prosté a kvalifikované, immediátní a mediátní, genericky a individuálně určené.

Veřejný zájem na ochraně životního prostředí nebývá formulován v celé své šíři, tedy obecně jako ochrana životního prostředí. Dělí se na užší veřejné zájmy, které se v závislosti na podrobnosti situace mohou členit na ještě užší veřejné zájmy. Mezi užšími veřejnými zájmy na ochraně životního prostředí lze jako příklad uvést veřejný zájem na předcházení vzniku odpadů vyjádřený zákonem o odpadech nebo ještě užší veřejný zájem na stanovení ochranného pásma vodního zdroje prezentovaný ustanovením § 30 VZ.

*Ad 2) Veřejný zájem na ochraně životního prostředí je kritériem rozhodování orgánů veřejné moci. Sledování veřejného zájmu je cílem činností orgánů veřejné moci a důvodem její (a jejich) existence. Veřejný zájem je potom implicitně obsažen v každém projevu veřejné moci.*

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, a to v obou fázích formulace veřejného zájmu. Zároveň je nerozhodné, zda-li je ochrana životního prostředí explicitně označena v dispozici právní normy za veřejný zájem, jak to např. činí § 58 odst. 1 ZOPK nebo není a lze ji (implicitně) dovodit. Veřejný zájem musí být pro konkrétní situaci vždy nalezen.

Stát vstupuje za účelem ochrany životního prostředí do tržního prostředí prostřednictvím veřejného zájmu (regulace), což je nespornou výhodou vymezení ochrany životního prostředí jako veřejného zájmu. Vytváří tím způsobem protiváhu hospodářským zájmům. Jejich případné spory je tak nutno vždy řešit a nejlépe vzájemně harmonizovat, samozřejmě s ohledem na jejich intenzitu a některé další okolnosti.

Veřejný zájem na ochraně životního prostředí zasahuje do práv jednotlivců nejčastěji v podobě mezí práv a jejich omezení a v krajních případech může být i důvodem k odejmutí vlastnických práv. Ochrana životního prostředí, jakkoliv je důvodem vzniku ve větší míře veřejnoprávních a v menší míře soukromoprávních omezení, není samostatným účelem vyvlastnění; ten je pouze implicitně vyjádřen při realizaci nějaké stavby nebo činnosti v jejich prospěšnosti životnímu prostředí.

Z důvodu plurality veřejných zájmů se veřejný zájem na ochraně životního prostředí střetává s jinými veřejnými zájmy. Jejich střet může probíhat v několika fázích a jejich řešení musí vycházet z řešení předchozích střetů. Záměr je předmětem střetu jednotlivých zájmů a jejich případné harmonizace již ve fázi zpracovávání koncepce, územně plánovací dokumentace, posouzení vlivů záměru na životní prostředí, územního řízení a nakonec i ve stavebním řízení a v řízení o povolení činnosti. Důvodem pro udělení výjimky z ochranných podmínek životního prostředí bývá často pouze prokázání převahy jiného veřejného zájmu.

*Ad 3) Výsledný veřejný zájem (přijaté řešení) je závislý na konkrétních podmínkách dané situace.* Jedním ze znaků pojmu veřejný zájem je jeho flexibilita (veřejný zájem bývá označován jako neurčitý právní pojem). Vyznačuje se především tím, že jeho obsah je podmíněn místem a časem aplikace; flexibilita vyjadřuje rovněž různou míru intenzity veřejného zájmu v závislosti na okolnostech situace.

Čím podrobnější je regulace, tím konkrétnější je veřejný zájem, který regulace sleduje. Zároveň platí, že čím je podrobnější regulace, tím větší je mnohočetnost a různorodost veřejných zájmů, které se mohou dostat do střetu. Do střetů se dostávají veřejné zájmy mezi sebou navzájem

a rovněž se zájmy soukromými. Soukromé zájmy nejsou vždy s veřejnými zájmy v rozporu, mohou být naopak i v souladu. Některé soukromé zájmy se dokonce do zájmů veřejných postupem času přeměňují (to platí zejména o některých dílčích zájmech na ochraně životního prostředí a kulturního bohatství).

Výsledným veřejným zájmem je posouzení mezi různými zájmy s konkrétním obsahem, který je spojen s okolnostmi případu. Soulad řešení s veřejným zájmem je projevem zákonnosti postupu orgánů veřejné správy (§ 2 odst. 4 SŘ) a je tedy i předmětem jak správního přezkumu, tak přezkumu v rámci správního soudnictví. Prosazování veřejného zájmu na ochraně životního prostředí probíhá nejčastěji prostřednictvím dotčených orgánů; samy orgány ochrany životního prostředí vedou řízení o povolení záměru škodlivého životnímu prostředí pouze výjimečně.

Proces formulace veřejného zájmu je mimo orgánů veřejné moci a „běžných“ účastníků řízení (žadatel, soused) determinován dotčenou veřejností. Ta je zároveň vnímána jako určitá kontrola jeho řádného průběhu. Je to právě veřejnost, kdo nese důsledky formulace veřejného zájmu.

## SUMMARY

The aim of the dissertation is to analyze the “Public Interest in Environmental Law”. Although environmental protection is one of the most important public interests nowadays, environmental law has long been marginalized and has only recently been brought to the limelight.

The public interest is a common issue, but due to its amorphous concept as well as lack of relevant professional resources on this topic nobody knows what it means exactly. Therefore, an undisputed benefit of this thesis is that it focuses on subject which has never been sufficiently explored in depth before. Owing to that, it is necessary to outline public interest in the first place. Only after doing that can we proceed to realizing what public interest in environmental law really represents. Hence the dissertation is divided into general and special part. The former part provides basic characterization of the public interest described by relevant examples within environmental law framework and the latter part focuses on enforcement of the public interest in environmental protection.

Public interest can be viewed as *a legally defined value shared by whole society*. The public interest in environmental protection can be, therefore, defined as *a legally defined value of environmental protection shared by whole society*. The relationship between public interest and the whole society is essential; otherwise the assessed interest cannot be considered public interest but private. Formal designation of interest as public means materially nothing, on the other side public interest is implicitly included in every legal norm.

There is no contradiction between public and private interests, usually, conversely, they can be in compliance. Three conditions have to be met for an interest to be considered public: legality, definition by enforceable law and flexibility. One can distinguish many kinds of public interest, for example, depending on regulator, location in a legal text or intensity.

The process of expressing public interest by society can be named as the “Formulation of Public Interest”, which has two stages and is gradual. The first stage is “abstract” and public interests are defined by law whereas the second stage is “concrete” and public interest is determined depending on the specific situation. Despite the fact that both two stages have strict rules of procedure, the rules can be breached and in such situation public interests mostly have not been defined or public interest has not been established.

Proper process of formulation of the public interest is necessary. Environmental law is a young legal discipline and we have witnessed fast legislative progress. However, this is not always an advantage. Environmental requirements lead to higher costs of projects which in turn puts environmental law under enormous pressure. Fortunately, environmental protection is widely considered public interest. All world states define their relationship to the environmental protection in their constitutions. Important roles are played by influence of the international community and the European Union.

In the context of environmental law, public interest is mostly used for issuing exemptions from protective environmental conditions. But all land-use projects affect environment and therefore also public interest that protects it. Conflicts among environmental (public) interests and other interests, mostly economic, are more than common. The legal framework is defined by special environmental regulations and during authorization process conflicting public interests are harmonized by cooperation with affected public authorities. Last, but not least, important role is played by members of the public. Not only are they affected by impacts of projects, but also act as a control mechanism. Therefore, public participation guarantee is a must.

So far, it can be stated that environmental protection is sufficiently included in the law and is recognized as public interest. Problem is with the application of its requirements, which are in conflict with economic interests and have always been under enormous pressure.

Three main problems of application of the public interest in environmental protection should be emphasized: preference of private interests to public interest by representatives of public authorities, lack of harmonization of affected public interests, and insufficient access to judicial protection of public interest. All of these three problems should be resolved to reach an effective status of protection of the public interest in environmental protection.

Conclusion of the dissertation can be made in three basic points:

1. environmental protection is a worldwide shared value and public interest,
2. public interest in environmental protection is a criterion for a decision making process carried out by public authorities, and
3. resulting public interest (adopted solution) depends on the specific circumstances of the situation.



## SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY A DALŠÍCH PRAMENŮ

### MONOGRAFIE, KOMENTÁŘE PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ A SLOVNÍKY

- Barnes, R. *Property Rights and Natural Resources*. Portland: Hart Publishing, 2009
- Bernard, M. *Ochrana životního prostředí v hornictví*. Tábor: Ekologický právní servis, občanské sdružení, 2005
- Black, H.C. (ed.). *Black's Law Dictionary, Sixth edition*. St. Paul: West Publishing Co., 1990
- Boguszak, J. Čapek, J. Gerloch, A. *Teorie práva*. Praha: ASPI Publishing, 2004
- Carter, M. Bouris, A. *Freedom of Information. Balancing the Public Interest. Second edition*. London: The Constitution Unit, UCL & Information Consultants, 2006
- Crawshaw, R., Devlin, B. Williamson, T. *Human Rights and Policing: Standards for Good Behaviour and a Strategy for Change*. The Hague: Kluwer Law International, 1998
- Čepelka, Č. Šturma, P. *Mezinárodní právo veřejné. 2. vydání*. Praha: C.H.Beck, 2008
- Česko-rakousko-slovenská příručka územně plánovací terminologie. Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 2000., [online, cit. 2011-11-30], dostupný z: [http://www.uur.cz/slovník2/default.asp?action=hl\\_retezec](http://www.uur.cz/slovník2/default.asp?action=hl_retezec)
- Damohorský, M. a kolektiv. *Právo životního prostředí*. Praha: C.H.Beck, 2003
- Damohorský, M. a kolektiv. *Právo životního prostředí. 3. vydání*. Praha: C.H.Beck, 2010
- Doležal, J. Mareček, J. Sedláčková, V. Sklenář, T. Tunka, M. Vobrátilová, Z. *Nový stavební zákon v teorii a praxi a předpisy související s poznámkami*. Praha: Linde Praha, 2006
- Dvořák, L. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí s komentářem*. Praha: ABF – nakladatelství ARCH, 2005

- Farber, D.A.; Frickey, P.P. *Law and Public Choice: a Critical Introduction*. Chicago: The University of Chicago Press, 1991
- Filip, J. *Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva, 2. vydání*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2001
- Galligan, D.J. *Discretionary Powers: A Legal Study of Official Discretion*. Oxford: Oxford University Press, 1986
- Garner, B.A. (ed.). *Black's Law Dictionary, Eighth edition*. St. Paul: West, a Thomson Business, 2004
- Gifis, S.H. *Law Dictionary, 4th ed.* Hauppauge: Barron's Educational Series, Inc., 1996
- Greenberg, D. *Stroud's Judicial Dictionary of Words and Phrases, Seventh edition, Volume 3: P-Z*. London: Sweet and Maxwell Ltd, 2006
- Goodnow, F.J. *Comparative Administrative Law*. New York: G.P. Putman's Sons, 1893
- Hayek, F.A. *Právo, zákonodárství a svoboda, II. díl*. Praha: Academia, 1991
- Hegenbart, M. Sakař, B. a kol. *Stavební zákon. Komentář*. Praha: C.H.Beck, 2008
- Hendrych, D. *Správní věda – Teorie veřejné správy*. Praha: ASPI Publishing, 2003
- Hendrych, D. a kol., *Právní slovník, 3. podstatně rozšířené vydání*, Praha: C.H.Beck, 2009
- Hendrych, D. a kol., *Správní právo. Obecná část. 5. rozšířené vydání*, Praha: C.H.Beck, 2003
- Hendrych, D. a kol., *Správní právo. Obecná část. 7. vydání*, Praha: C.H.Beck, 2009
- Hendrych, D. Svoboda, C. a kol. *Ústava České republiky. Komentář. 1. vydání*. Praha: C.H. Beck, 1997
- Heyrovský, L. *Dějiny a systém soukromého práva římského*. Bratislava: Právníká fakulta UK v Bratislavě, 1929
- Hoetzel, J., Weyr, F. et al. *Slovník veřejného práva československého*, Brno: Nakladatelství Rovnost, 1948
- Holländer, P. *Filozofie práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006
- Holman, R. *Mikroekonomie. 1. vyd.* Praha: C.H.Beck, 2002
- Horáček, Z. Král, M. Strnad, Z. Vytečková, V. *Vodní zákon v úplném znění s komentářem*. Praha: Soudy, 2011

- Hrabák, J. Nahodil, T. *Nový správní řád a zákon související s odkazy a výkladovými poznámkami*. Praha: ASPI, 2005
- Hromada, J. (ed.). *Právníký slovník*. Praha: Orbis, 1966
- Hunter, D. Salzman, J. Zaelke, D. *International Environmental Law and Policy. Second Edition*. New York: Foundation Press, 2002
- Isensee, J., Kirchhof, P.: *Handbuch des Staatsrechts, Band VI*. Heidelberg: C.F.Müller, 1989
- Jančářová, I. *Ekologická politika*. Brno: Masarykova univerzita, 2004
- Jančářová, I. *Účast veřejnosti při ochraně životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2002
- Kinkor, J. *Trh a stát: k čemu potřebujeme filozofii?* Praha: Svoboda, 1996
- Kloepfer, M. *Umweltrecht. 3. Auflage*. München: C.H.Beck, 2004
- Klíma, K. et al. *Komentář k Ústavě a Listině. 2. vyd.* Plzeň: Aleš Čeněk, 2009
- Klíma, K. *Teorie veřejné moci (vládnutí)*. Praha: ASPI Publishing, 2003
- Klokočka, V. Wagnerová, E. *Ústavy států Evropské unie. Díl první*. Praha: Linde Praha, 2004
- Klokočka, V. *Ústavy států Evropské unie. Díl druhý*. Praha: Linde Praha, 2005
- Knapp, V. *Teorie práva*, Praha: C.H.Beck, 1995
- Madar, Z. a kolektiv. *Slovník českého práva, II. díl, 3. rozšířené a podstatně přepracované vydání*, Praha: Linde Praha, 2002
- Makarius, R. *České horní právo. Díl. I*. Ostrava: Montanex, 1999
- Mellinkoff, D. *Mellinkoff's Dictionary of American legal usage*. St. Paul: West Publishing Co., 1992
- Meyer, F.S. *Defense of Freedom: A Conservative Credo*, Chicago: Henry Regnery Company, 1962
- Miko, L. Borovičková, H. a kol.: *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2007
- Pavlíček, V. a kol. *Ústava a ústavní řád České republiky. 2. díl: Práva a svobody. 2. doplněné a podstatně rozšířené vydání. Aktualizovaný dotisk podle stavu k 1.1.2003*. Praha: Linde Praha, 2002
- Pavlíček, V. Hřebejk, J. *Ústava a ústavní řád České republiky, 1. díl: Ústavní systém, 2. doplněné a podstatně rozšířené vydání*, Praha: Linde Praha, 1998
- Pomahač, R. *Průvodce veřejnou správou*. Praha: ISV nakladatelství, 1999

- Pošvář, J. *Obecné pojmy správního práva*. Brno: Československý akademický spolek Právník, 1946
- Prchalová, J. *Zákon o ochraně přírody a krajiny a NATURA 2000. Komentář a prováděcí předpisy podle stavu k 1.1.2006*. Praha: Linde Praha, 2006
- Průcha, P.: *Základní pojmy a instituty správního práva*. Brno: Masarykova univerzita, 1998
- Průchová, I.; Chyba, J. *Omezení vlastnického práva k pozemku z důvodu obecného zájmu*. Brno: Masarykova univerzita, 1998
- Randa, A. *Právo vlastnické dle rakouského práva v pořádku systematickém, 7. vydání*. Praha: Česká akademie pro vědy, slovesnost a umění, 1922
- Razzaque, J. *Public Interest Environmental Litigation in India, Pakistan and Bangladesh. The Hague: Kluwer Law International, 2004*
- Rouček, F. Sedláček, J.: *Komentář k československému Obecnému zákoníku občanskému a občanské právo platné na Slovensku a v Podkarpatské Rusi, díl II.*, Linhart, Praha 1935
- Sands, P. *Principles of International Environmental Law*. Manchester: Manchester University Press, 1995
- Schumpeter, J.A. *Kapitalismus, socialismus a demokracie*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2004
- Schwarze, J. *European Administrative Law*. London: Sweet and Maxwell, 2006
- Skulová, S. *Správní uvážení – základní charakteristika a souvislosti pojmu*. Brno: Masarykova univerzita, 2003
- Sládeček, V. *Obecné správní právo*. Praha: ASPI, 2005
- Sládeček, V. Mikule, V. Syllová, J. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2007
- Statsky, W.P. *Legal Thesaurus/ Dictionary, 2nd reprint*. St. Paul: West Publishing Company, 1988
- Šturma, P. Damohorský, M. Ondřej, J. Smolek, M. Zástěrová, J. *Mezinárodní právo životního prostředí, 1. část (obecná)*, Praha: Eva Rozkotová – IFEC, 2004
- Švestka J. Spáčil J. Škárová, M. Hulmák, M. a kol. *Občanský zákoník I. § 1–459. Komentář. 1. vydání*. Praha: C.H.Beck, 2008

- Thomas, J.C. *Public Participation in Public Decisions: New Skills and Strategies for Public Managers*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1995
- Vedral, J. *Správní řád – komentář*. Praha: RNDr. Iva Hexnerová – BOVA POLYGON, 2006
- Veselý, F.X. *Všeobecný slovník právní. Díl pátý – Tabák - Živnost zlatnická*. Praha: nákladem vlastním – v komisi knihkupectví F. Topiče, 1899.
- Vopálka, V., Mikule, V., Šimůnková, V., Šolín, M. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: C.H. Beck, 2004
- Weyr, F. *Teorie práva*. Brno; Praha: Orbis, 1936
- Wilson, W. *Making Environmental Laws Work*. Oxford: Hart Publishing, 1998

## **PŘÍSPĚVKY VE SBORNÍCÍCH**

- Backes, Ch.W. Přístup k soudům ve věcech životního prostředí – Nizozemsko. 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, str. 49-64
- Bejček, J. Veřejný zájem v obchodním právu. In Bejček, J. (ed.). *Veřejný zájem v obchodním právu: sborník příspěvků z VI. mezinárodní vědecké konference*. Brno: Masarykova univerzita. Vyd. 1. Brno: Masarykova univerzita, 2008, str. 5-19
- Bonine, J.E. Přístup k právní ochraně a prosazování environmentálního práva veřejností – světové trendy. 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, str. 35-48
- Colm, G. The Public Interest: Essential Key to Public Policy. In Friedrich, C.J. (ed.). *Nomos V: The Public Interest*. New York: Arher-ton Press, 1962, str. 115-128

- Damohorský M. Rodina a životní prostředí. In Dvořák, J. (ed.). *Pocta Sentě Radvanové k 80. narozeninám*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, str. 119-124
- Damohorský, M. Müllerová, H. Ochrana životního prostředí v ústavách zemí Evropské unie, In Klíma, K. Jirásek, J. (eds.). *Pocta Jánu Grónskému*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, str. 375-381
- Dohnal, V. Místo úvodu: o defenzivním formalismu a jeho překonávání. 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, str. 7-12
- Dostál, J. K hájení zájmů chráněných zákonem o ochraně přírody a krajiny veřejností. 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, str. 125-130
- Eliáš, K. Ohled na veřejný pořádek jako výraz veřejného zájmu v soukromém právu a osnova nového občanského zákoníku. In Bejček, J. (ed.). *Veřejný zájem v obchodním právu: sborník příspěvků z VI. mezinárodní vědecké konference*. Brno: Masarykova univerzita. Vyd. 1. Brno: Masarykova univerzita, 2008, str. 20-28
- Goulli, R. Veřejný zájem: pozitivní přístupy a stručné ekonomické teze. In: Malý, I. (ed.). *Problémy definování a prosazování veřejného zájmu: sborník referátů z teoretického semináře pořádaného katedrou veřejné ekonomie ESF MU v Brně ve spolupráci s asociací veřejné ekonomie*. Brno: Masarykova univerzita, 1999, str. 9-16
- Grospič, J.: Stát a veřejný zájem v konstitucionalistice a ústavním právu. In Jirásková, V. (ed.). *Konference 2001. Český stát a vzdělanost*. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2002, str. 332-335.
- Havel, B. Veřejný zájem v obchodním právu – contradictio in adiecto? aneb ouroboros na postupu. In Bejček, J. (ed.). *Veřejný zájem v obchodním právu: sborník příspěvků z VI. mezinárodní vědecké konference*. Brno: Masarykova univerzita. Vyd. 1. Brno: Masarykova univerzita, 2008, str. 29-34
- Kocourek, T. Omezení vlastnického práva dle zákona o ochraně přírody a krajiny aneb propast mezi obecným a veřejným zájmem. In *Acta*

- Universitatis Brunensis Iuridica No 337*. Brno: Masarykova univerzita, 2008, str. 1841-1851
- Korndörfer, Ch. Altmeyer, J. Možné postupy k překonání právních obtíží při povolovacích řízeních pro zařízení povodňové ochrany podle německého práva. *Sborník z konference Vodní toky 2009, Hradec Králové 24.-25.11.2009*, 2009, Praha: Vodohospodářský rozvoj a výstavby, a.s., str. 69-72
- Kovačechová, E. Nad jedním rozhodnutím Najvyššieho súdu Slovenskej republiky vo veci účasti v konaní. 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, str. 159-164
- Krämer, 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, str. 65-84
- Kužvart, P. Jak opravdu funguje správní soudnictví v praxi? 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, str. 141-148
- Mates, P. Bartoň, M. Public versus Private Interest – Can the Boundaries Be Legally Defined? In Bělohlávek, A.J. Rozehnalová, N. (eds.). *Czech Yearbook of International Law. Volume II. Rights of the Host States within the system of International Investment Protection*. Huntignon: Juris Publishing, Inc., 2011, str. 172-189
- McLaverty, P. Is Public Participation a Good Thing? In McLaverty, P. (ed.). *Public Participation and Inovations in Community Governance*. Algershot: Ashgate Publishing Limited, 2002, str. 185-197
- Melzer, F. Nauka o typových pojmech na příkladu pojmu stavby ve smyslu občanskoprávním. In Dvořák, J. (ed.). *Pocta Sentě Radvanové k 80. narozeninám*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, str. 319-333
- Mikule, V. Přístup k soudům v ochraně životního prostředí. 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, str. 31-34
- Morgan, D.F. The Public Interest. In Cooper, T.L. (ed.). *Handbook on Administrative Ethics. 2nd. ed., rev. and expanded*. New York: Marcel Dekker, Inc., 2001, str. 151-178
- Petrův, H. Ústavně právní aspekty posuzování existence veřejného zájmu. In Kudrna, J. (ed.). *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica 2. Dynamika současného konstitucionalismu*. Praha: Univerzita Karlova v Praze – Nakladatelství Karolinum, 2010, str. 97-107
- Ramkumar, V. Petkova, E. Transparency and Environmental Governance. In Florini, A. (ed.). *The Right to Know: Transparency for an Open World*. New York: Columbia University Press, 2007, str. 1-16
- Rodi, M. Public Environmental Law in Germany. In Seerden, R.J.G.H., Heldeweg, M.A., Deketelaere, K.R. (eds.). *Public Environmental Law in the European Union and the United States*. The Hague: Kluwer Law International, 2002, str. 199-245
- Tomášková, E. Veřejný zájem v podnikání. In Bejček, J. (ed.). *Veřejný zájem v obchodním právu: sborník příspěvků z VI. mezinárodní vědecké konference*. Brno: Masarykova univerzita. Vyd. 1. Brno: Masarykova univerzita, 2008, str. 35-41
- Vesecká, R. Zvláštní žalobní legitimace nejvyššího státního zástupce k ochraně veřejného zájmu dle soudního řádu správního. In *Dny práva – 2008 – Days of Law, Sborník z 2. ročníku mezinárodní konference pořádané Právnickou fakultou Masarykovy univerzity*. Brno: Masarykova univerzita, 2008, str. 1668-1677
- Weber, K. Public Environmental Law in Austria. In Seerden, R.J.G.H., Heldeweg, M.A., Deketelaere, K.R. (eds.). *Public Environmental Law in the European Union and the United States*. The Hague: Kluwer Law International, 2002, str. 1-31
- Yang, T. Public Environmental Law in the United States. In Seerden, R.J.G.H., Heldeweg, M.A., Deketelaere, K.R. (eds.). *Public Environmental Law in the European Union and the United States*. The Hague: Kluwer Law International, 2002, str. 517-561



## ČLÁNKY V ODBORNÝCH ČASOPISECH A PŘEDNÁŠKY

Aktualita. *Právní Rozhledy*, 2008, roč. XVI, č. 18, str. II

Balaš, V. Konflikt mezi protichůdnými nebo domněle protichůdnými závazky vyplývajícími z práva ES/EU a mezinárodně právní ochrany investic v souvislosti s poskytováním služeb obecného hospodářského zájmu. *Právník*, 2011, roč. CL, č. 1, str. 1-31

Bell, D., Kristol, I. Editorial. What is the Public Interest? *Public Interest*, 1965, roč. I, č. 1, str. 3-5.

Beran, K. Kdy je norma kogentní a kdy dispozitivní? *Právní rozhledy*, 2009, roč. XVII, č. 19, str. 685-692

Bernard, M. Vybrané aspekty horního práva ve vztahu k ochraně životního prostředí a lidských práv. *Právní fórum*, 2006, roč. II, č. 8, str. 41-48

Bonine, J.E. Standing to Sue: The First Step in Access to Justice. December 2007 update. Lecture originally delivered via Internet to students at Mercer University Law School, January 1999, [online, cit. 2011-11-30], dostupný z <http://www.law.uoregon.edu/faculty/iebonine/docs/boninelecture.pdf>

Boyle, A. Human Rights or Environmental Rights? A Reassessment. *Fordham Environmental Law Review*. 2007, roč. XIIX, str. 471-482

Brady, K. Aarhus convention signed. *Environmental Policy and Law*, 1998, roč. XXIIIX, č. 3-4, str. 171-190

Černý, P. Odklad vykonatelnosti žaloby. *Právní rozhledy*, 2008, roč. XVI, č. 24, str. 887-891

Dudová, J. Ke střetu veřejných zájmů při ochraně životního prostředí a veřejného zdraví. *České právo životního prostředí*, 2004, č. 14, str. 13-20

Eliáš, K. Veřejný zájem (Malá glosa k velkému tématu). *Ad Notam*, 1998, roč. IV, č. 5, str. 103-106

Feintuck, M. The Holy Grail or Just Another Empty Vessel? „The Public Interest“ in Regulation. Text of inaugural lecture, given at The Middleton Hall, University of Hull, on 21<sup>st</sup> February 2005, [online, cit. 2011-11-30], dostupný z: <http://www2.hull.ac.uk/fass/docs/Law-inauguralfeintuck.doc>

Franc, P. Žaloby ve veřejném zájmu. Část II. *Právní fórum*, 2005, roč. I, č. 5, str. 41

- Gogová, M. Budjač, M. Historický kontext formovania inštitútu vyvlastnenia a jeho reflexia de lege lata. *Právny obzor*, 2008, roč. XCI, č. 1, str. 47-71
- Green, A. Hrab, R. Self-regulation and the Protection of the Public Interest. Paper prepared for Panel on the role of government, June 2003, [online, cit. 2011-11-30], dostupný z: <http://www.law-lib.utoronto.ca/investing/reports/rp26.pdf>
- Hall, D. Lobina, E. Private and Public Interest in Water and Energy. *Natural Resources Forum*, 2004, roč. XXIX, č. 28, str. 268-277
- Havelková, S. Veřejný zájem - aplikace pojmu v ochraně přírody. *Ochrana přírody*, 2008, roč. LXII, č. 3, str. 11-12
- Havlan, P. Tak zvané veřejné vlastnictví. *Právník*, 1997, roč. CXXXVI, č. 8, str. 649-672
- Horáček, Z. Veřejný zájem v činnosti vodoprávních úřadů a příklady jeho užití v relevantních právních předpisech. *Vodní hospodářství*, 2011, roč. LXI, č. 3, str. 99-101
- Horáček, Z. Vymezení pojmu veřejný zájem. *Vodní hospodářství*, 2010, roč. LX, č. 11, str. 310-311
- Kocourek, T. Právní povaha náhrady za omezení hospodaření v lese. *Právní rozhledy*, 2009, roč. XVII, č. 11, str. 386-393
- Kocourek, T. Omezení vlastnického práva z důvodu ochrany životního prostředí. *Právní rozhledy*, 2010, roč. XII, č. 6, str. 195-204
- Kocourek, T. Vyvlastnění a jeho vztah k ochraně životního prostředí. *Správní právo*, 2009, roč. XLII, č. 5, str. 281-292
- Krejčí, O. Vlastnictví. *Právní rádce*, 1998, roč. VI, č. 1, str. 34
- Kroupa, J. Problém souladu obecní normotvorby se zákonem je stále živý. *Veřejná správa*, 2006, č. 38, str. 8
- Kusák, M. Omezení vlastnického práva z důvodu ochrany životního prostředí a přírodních zdrojů. *České právo životního prostředí*, 2005, č. 15, str. 3-80.
- Lavranos, N. Vielliard, N. The Brazilian Tyres Case: Competing Trade and Non-Trade Interests and Competing Jurisdictions between MERCOSUR and WTO. *European Energy and Environmental Law Review*, 2008, roč. XVII, č. 5, str. 306-318

- Mates, P. K problematice neurčitých právních pojmů ve správním právu. *Právní rozhledy*, 2007, roč. XV, č. 9, str. 326-329
- Mayson, S. Legal Services Regulation and „The Public Interest“. *LSI Papers*, July 2011, [online, cit. 2011-11-30], dostupný z: [http://www.legalservicesinstitute.org.uk/LSI/Legal\\_Services\\_Regulation\\_and\\_the\\_Public\\_Interest/](http://www.legalservicesinstitute.org.uk/LSI/Legal_Services_Regulation_and_the_Public_Interest/)
- Méhot, J.-F. *How to Define Public Interest?* [online, cit. 2011-11-30], dostupný z [http://www.ustpaul.ca/EthicsCenter/documents/activities-How\\_to\\_Define\\_Public\\_Interest.pdf](http://www.ustpaul.ca/EthicsCenter/documents/activities-How_to_Define_Public_Interest.pdf)
- Ryška, M. Žaloby ve věcech vyvlastnění a příslušnost soudu. *Právní rozhledy*, 2008, roč. XVI, č. 20, str. 731-734
- Staněk, J. Lesní zákon, zachování lesů – výklad k § 13. *Poradce*, 1996, roč. I, č. 8, str. 15-16
- Šimáčková, K. Molek, P. Zákonodárství: opět hra bez hranic? *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2004, roč. XII, č. 2, str. 122-127
- Šíma, J. *Vlastnické právo vs. „veřejný zájem“*. Předneseno 13/12/2006 v rámci CEQLS, Konzervativní institut, Bratislava, [online, cit. 2011-11-30], dostupný z <http://www.libinst.cz/clanky.php?id=702#ftn2>
- Vedral, J. K odvolacímu řízení – vybrané otázky. *ASPI – Původní nebo upravené texty pro ASPI*, 2009
- Vedral, J. Některé případy používání soukromoprávních institutů ve veřejném právu. *ASPI – Původní nebo upravené texty pro ASPI*, 2011
- Vedral, J. Opatření obecné povahy v praxi územní samosprávy (zejména v oblasti stavebního práva). *ASPI – Původní nebo upravené texty pro ASPI*, 2009
- Vedral, J. Rozhodnutí správního orgánu ve správním řádu a v soudním řádu správním – pokus o srovnání na vybraných příkladech. *ASPI – Původní nebo upravené texty pro ASPI*, 2010

## INTERNETOVÉ A JINÉ ZDROJE

Automatizovaný systém právních informací (ASPI), 2000-2011 Wolters  
Kluwer, a.s.

<http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/>

<http://eagri.cz>

<http://eklep.vlada.cz/eklep/page.jsf>

<http://curia.europa.eu>

<http://pilnet.org/>

<http://portal.justice.cz/nsz/hlavni.aspx?j=39&o=29&k=455/>

<http://www.bmu.de>

<http://www.concourt.cz>

<http://www.echr.coe.int>

<http://www.eps.cz>

<http://www.lexadin.nl>

<http://www.mmr.cz>

<http://www.mzp.cz>

<http://www.nsoud.cz>

<http://www.nssoud.cz>

<http://www.ochrance.cz>

<http://www.probonoalliance.cz>

<http://www.psp.cz>

<http://www.senat.cz>

<http://www.thepublicinterest.com/>

<http://www.vlada.cz>