

## Oponentský posudek na dizertační práci

**Autor:** Mgr. Zdeněk Horáček

**Dizertační práce na téma:** Veřejný zájem v právu životního prostředí

**Školitel dizertační práce:** Prof. JUDr. Milan Damohorský, DrSc.

**Oponentka dizertační práce:** JUDr. Veronika Tomoszková, Ph.D.

---

Autor si pro svou dizertační práci zvolil téma *Veřejný zájem v právu životního prostředí*. Toto téma považuji pro zpracování doktorské dizertační práce jako vhodné, z věcného hlediska jde o téma aktuální, zajímavé a pro oblast práva životního prostředí zásadní. Veřejný zájem představuje neurčitý právní pojem, který přesahuje hranice jednotlivých právních odvětví a je základem pro vymezení celé oblasti veřejného práva jako takového.

**Z formálního hlediska** splňuje dizertační práce požadavky kladené na tento typ kvalifikačních prací. Svým rozsahem plně vyhovuje požadavkům opatření děkana PF UK č. 7/2010. Autor při jejím zpracování vycházel z dostatečného množství odborné literatury, a to jak české, tak zahraniční. Nemohu v této souvislosti nezmínit, že v seznamu použitých pramenů postrádám přehled citované judikatury, o jejímž použití sice není z textu práce pochyb, přesto se domnívám, že by seznam citované judikatury měl být v dizertační práci uveden. Stejně tak postrádám seznam citovaných právních předpisů. Práce obsahuje kvalitně zpracovaný a rozsáhlý poznámkový aparát. Až na výjimky se v práci neobjevují překlepy (str. 8, 72, 130).

**Z metodologického hlediska** postrádám v úvodu práce jasně stanovený cíl práce, výzkumné otázky a základní hypotézy, z nichž autor při zpracování své práce vycházel. V úvodu sice cíl práce není jasně vymezen, z textu však vyplývá, že autor byl při jejím zpracování veden snahou o co nejkomplexnější pojetí pojmu veřejný zájem v kontextu práva životního prostředí. Již tímto pojetím své práce autor vytvořil předpoklad pro naplnění základního požadavku na dizertační práci, který stanoví Studijní a zkušební řád UK, a to aby dizertační práce obsahovala původní tvůrčí přínos pro obor.

**Z obsahového hlediska** rozčlenil autor svoji práci na dvě základní části – první část slouží teoretickému vymezení pojmu veřejný zájem v souvislostech ochrany životního prostředí, druhá část je pak aplikační, autor se v ní zaměřil na konkrétní příklady prosazování veřejného zájmu chráněného právem životního prostředí.

První, teoretickou část nazvanou *Charakteristika pojmu veřejný zájem v souvislostech práva životního prostředí* je rozčleněna do osmi podkapitol, které jsou proloženy dílčími shrnutími. Vzhledem k rozsáhlosti celé kapitoly považuji více dílčích shrnutí za cenný prvek. Přesto bych chtěla autorovi vytknout poněkud nelogické uspořádání jednotlivých podkapitol. Z hlediska práva považuji za zcela zásadní, že veřejný zájem je neurčitým právním pojmem, proto bych předpokládala, že autor se bude v obecné části své práce na prvním místě zabývat obecným vymezením veřejného zájmu jakožto neurčitého pojmu a rozdílů mezi veřejným a soukromým zájmem.

Autor v první kapitole vycházel z řady obecných odborných publikací i z judikatury soudů, včetně judikatury prvorepublikového Nejvyššího správního soudu ČSR obsažené ve sbírce Bohuslav. Autor poznatky z obecných publikací kriticky analyzuje a zasazuje do kontextu

práva životního prostředí. K první části dizertační práce mám následující dotazy a připomínky:

1. Na str. 30-31 autor zmiňuje, že „*ačkoli nelze opomíjet nalézání veřejného zájmu mocí soudní, pro právo životního prostředí je klíčové nalézání veřejného zájmu veřejnou správou, proto se tato práce nalézáním veřejného zájmu soudní mocí podrobněji nezabývá. Tím samozřejmě není opominuta pravomoc m soudní moci veřejný zájem přezkoumávat.*“ Chtěla bych autora požádat, aby při ústní obhajobě toto své tvrzení vysvětlil. Co má na mysli nalézáním veřejného zájmu soudní mocí a jak se tato činnost liší od přezkoumávání veřejného zájmu, který ve své činnosti „nalézají orgány veřejné správy“. Veřejný zájem jako neurčitý pojem by měl být vyložen právě v judikatuře.
2. V podkapitole 1.3 vymezuje autor základní definiční znaky veřejného zájmu, mezi které řadí legalitu, vymezení normou dostatečné právní síly a flexibilitu. Na str. 39 pak k flexibilitě nebo spíše neurčitosti veřejného zájmu uvádí, že jde o „nezbytnou náležitost“ pojmu veřejný zájem. Toto obecné tvrzení mi připadá jako protichůdné s ohledem na to, co autor uvádí na str. 21, kde hovoří o konkretizaci veřejného zájmu. Domnívám se, že jde zřejmě o formulační nepřesnost a autor měl pravděpodobně na mysli, že neurčitost je základním znakem nikoli náležitostí. S ohledem na to, co pak autor na str. 40 uvádí k flexibilitě (a cituje přitom komentář k Všeobecnému občanskému zákoníku), by se mi jevilo jako vhodnější flexibilitu a neurčitost veřejného zájmu nesměšovat.
3. V podkapitole 1.4 se autor věnuje kategorizaci veřejných zájmů a jako první uvádí rozdělení veřejných zájmů na explicitní a implicitní. Na str. 44 uvádí, že explicitní vyjádření veřejného zájmu se neobjevuje často a to ani není žádoucí, protože to částečně vylučuje flexibilitu. S tímto tvrzením nesouhlasím s ohledem na požadavek čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, který dle mého názoru požaduje, aby v případě vyvlastnění byl veřejný zájem na tomto zásahu do vlastnického práva výslovně v zákoně uveden.
4. V reflexi na to, co autor uvádí na str. 46, bych se chtěla autora zeptat: je opravdu možné, aby veřejný zájem byl vymezen (nikoli nalézán) obecně závaznými vyhláškami územních samosprávných celků? V jakých formách své činnosti může veřejná správa veřejný zájem nalézat?
5. S ohledem na to, co autor uvádí na str. 48 k tzv. immediátním veřejným zájmům, bych se chtěla autora zeptat, zda by mohl uvést nějaký konkrétní příklad z oblasti ochrany životního prostředí.
6. Na str. 54 autor uvádí, že ochrana životního prostředí byla v minulosti vnímána jako zájem soukromý. Znamená to, že dnes nemůže být ochrana životního prostředí soukromým zájmem? (Toto tvrzení si autor ostatně sám vyvrací na str. 113).
7. Na str. 61 autor již poněkolkáté zmiňuje osobu zástupce veřejnosti a uvádí, že „zástupci veřejnosti neprosazují soukromé zájmy“. Je tomu skutečně tak? Nemůže se stát, že zástupce veřejnosti prosazoval soukromý zájem, který je společný více osobám? Je pak základním kritériem soukromého zájmu, že jde o zájem jednotlivce?
8. Na str. 76 autor zmiňuje stanoviska a závazná stanoviska dotčených orgánů. V této souvislosti bych se chtěla autora zeptat, zda mohou i „pouhá“ stanoviska být závazná?
9. Na str. 78 autor uvádí, že vedle účastníků řízení hájících svá zpravidla veřejná subjektivní práva, ostatní subjekty na řízení se účastníci mají za úkol chránit veřejné zájmy – které subjekty má autor na mysli? U občanských sdružení pak autor ve stejném odstavci uvádí, že nehájí svá subjektivní práva. Je tomu opravdu tak?
10. Na str. 107 autor uvádí, že „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.“ Tuto formulaci nepovažuji v kontextu českého právního řádu i soudní praxe za výstižnou.

Druhá část práce nazvaná *Prosazování veřejných zájmů chráněných právem životního prostředí* je dále rozčleněna do třech podkapitol a obsahuje za každou z podkapitol dílčí shrnutí. V první podkapitole se autor věnuje ústavním základům veřejného zájmu na ochraně životního prostředí. Ve druhé podkapitole se autor dle jejího názvu zaměřil na „právní rámec“ prosazování veřejného zájmu na ochraně životního prostředí, z textu podkapitoly vyplývá, že se zabýval prosazováním veřejného zájmu na ochraně životního prostředí na zákonné úrovni. V rámci podkapitoly se pak věnoval především prosazování veřejného zájmu na ochraně životního prostředí ve stavebním zákoně. Třetí podkapitola obsahuje shrnutí problémů spojených s prosazováním veřejného zájmu na ochraně životního prostředí a analýzu možných řešení z pohledu *de lege ferenda*.

K celé druhé části dizertační práce mám následující otázky a připomínky:

1. Na str. 113 autor tvrdí, že veřejný zájem na ochraně životního prostředí není v celé své šíři aplikován a jako výjimku přitom uvádí jen koordinovaná stanoviska a koordinovaná závazná stanoviska dle stavebního zákona. Domnívám se ale, že takových „výjimek“ je v oblasti práva životního prostředí více a mám na mysli zejména průřezové instituty jako je posuzování vlivů na životní prostředí nebo integrované povolení.
2. V podkapitole 2.1.2 se autor věnuje zejména výkonu vlastnického práva, které může být z důvodu veřejného zájmu na ochraně životního prostředí omezeno. Jde v českém prostředí o tradiční přístup k vlastnickému právu, jehož výkon je vnímán jako „nebezpečí“ pro životní prostředí. Jaký je autorův názor na vlastnické právo jakožto nástroj ochrany životního prostředí?
3. Dovoluji si nesouhlasit s názorem prezentovaným na str. 125, že právo na příznivé životní prostředí a právo na informace o stavu životního prostředí nelze vztahovat na právnické osoby. Minimálně právo na informace těmto osobám bezpochyby náleží. Právo právnických osob na příznivé životní prostředí je naproti tomu více diskutabilní, přesto se s názorem, který vychází z judikatury Ústavního soudu, neztotožňuji, minimálně v případě environmentálních občanských sdružení.
4. Nelze souhlasit ani s tvrzením na str. 130, že zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny nezmiňuje pojem veřejný zájem v úvodních ustanoveních, ale až v ustanovení § 58. Viz ustanovení § 4 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny.
5. Na str. 139 uvádí autor ve výčtu procesních postupů, v nichž je konkrétní záměr podroben harmonizaci veřejných zájmů jako poslední bod „řízení o povolení činnosti“. Neuvádí však odkaz na žádné konkrétní řízení. Předpokládám, že se jedná např. o řízení o vydání integrovaného povolení (s odkazem na str. 154) – je-li tomu tak, mělo by takové řízení být ve výčtu předřazeno řízení o povolení stavby dle stavebního zákona (viz § 45 zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci).
6. Na str. 141 uvádí autor poněkud nepřesně, že „nástroje územního plánování ... procházejí namísto posuzování vlivů na životní prostředí zpravidla vyhodnocením vlivů na udržitelný rozvoj území.“ Zde autorovi patrně uniklo, že územně plánovací dokumentace je vyhodnocena z hlediska svých vlivů na životní prostředí a toto vyhodnocení je součástí vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, ačkoli na str. 142 se zmínka o vyhodnocení vlivů územního plánu na životní prostředí objevuje.
7. Na vícero místech v práci (mj. také na str. 143 a 146) zmiňuje autor bez podrobnějšího výkladu, že střety několika veřejných zájmů prezentovaných ve stanoviscích dotčených orgánů se řeší dle ustanovení § 136 správního řádu. Prosím autora, aby při ústní obhajobě tento postup na konkrétním příkladu podrobněji rozebral.

8. V podkapitole 2.2.3 se autor věnuje nejprve územnímu řízení, návazně pak posuzování vlivů záměru na životní prostředí (od str. 152). Část text týkající se procesu EIA jakoby nezohledňovala, že stanovisko EIA je u vybraných záměrů jedním z podkladových dokumentů pro rozhodování stavebního úřadu v územním řízení, které je ve smyslu zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, navazujícím řízením.

K textu dizertační práce mám i následující obecnou připomínku. Autor se pokusil o využití metody srovnávací, v textu se místy objevují kusé informace o zahraničních právních úpravách, kterou jsou však pouze popisného charakteru a příliš nepřispívají k obohacení výkladu nebo nemají potřebnou vypovídací hodnotu – viz např. informace o rakouském právním řádu na str. 74 nebo informace o německém spolkovém zákoně o ochraně přírody na str. 133. U poznámek k rakouské právní úpravě mi vadí, že jsou příliš obecné (jde spíš o „kosmetické“ srovnávací poznámky), autor odkazuje pouze vždy na stejný zahraniční zdroj navíc v anglickém jazyce, výsledné komparační pasáže tak nemají dostatečnou míru podrobnosti. Přitom právě rakouská koncepce povolování záměrů s potenciálně negativními vlivy na životní prostředí je svou mírou procesní integrovanosti a tím i hájením veřejného zájmu na ochraně životního prostředí velmi inspirativní.

Pokud bych měla dizertační práci Mgr. Zdeňka Horáčka celkově zhodnotit, musím na prvním místě uvést, že práce splňuje formální i obsahové požadavky kladené tento typ kvalifikačních prací. Dizertační práce vychází z dostatečného množství odborné literatury, jednoznačným obohacením práce je využití velkého množství judikatury. Je zpracována na aktuální a zajímavé téma, jemuž se kvůli jeho obecnosti i komplexnosti odborná literatura příliš nevěnuje.

Autor ve své práci prokázal nejen zájem o zvolené téma, ale také potřebnou míru erudice pro zpracování tématu tak komplexního. Proto i přes výše uvedené nedostatky **doporučuji** dizertační práci Mgr. Zdeňka Horáčka **k ústní obhajobě**. Pro účely ústní obhajoby navrhuji, aby se autor vyjádřil k výše uvedeným obsahovým připomínkám a odpověděl na otázky, které jsou uvedené v textu posudku.

V Olomouci dne 20. února 2011

  
JUDr. Veronika Tomoszková, Ph.D.