

Univerzita Karlova v Praze

Právnická fakulta

Katedra práva životního prostředí

Jan Dudák

**Judikatura českých soudů
při ochraně životního prostředí**

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce:

JUDr. Martina Franková, Ph.D.

Datum vypracování práce:

8. 7. 2013

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracoval samostatně, všechny použité prameny a literatura byly řádně citovány a práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

V Praze dne

.....
Jan Dudák

Rád bych tímto poděkoval paní JUDr. Martině Frankové, Ph.D. za její velice vstřícný přístup, odbornou pomoc a cenné rady, bez kterých by tato práce nemohla vzniknout.

Jan Dudák

Obsah

Obsah	4
Vysvětlivky	7
Úvod	8
1. Úloha judikatury	9
1.1 Role soudů	9
1.2 Závaznost judikatury	10
1.3 Konzistentnost a změny judikatury	12
1.4 Retrospektivní aspekty	13
1.5 Právní věty a publikace soudních rozhodnutí	14
1.6 Shrnutí	15
2. Základní práva ve světle judikatury	16
2.1 Ústavní zakotvení ochrany životního prostředí	16
2.1.1 Význam ochrany životního prostředí	16
2.1.2 Charakter zákona o životním prostředí	17
2.1.3 Zdravé životní prostředí jako veřejný statek	18
2.1.4 Shrnutí	18
2.2 Právo na příznivé životní prostředí	19
2.2.1 Povaha	19
2.2.2 Subjekt	21
2.2.3 Vymahatelnost	24
2.2.4 Shrnutí	24
2.3 Právo na informace	26
2.3.1 Základní práva na informace	26
2.3.2 Právo na informace o stavu životního prostředí	26
2.3.3 Poskytování informací o životním prostředí	28
2.3.4 Poskytování dalších informací	29
2.3.5 Odepření poskytnutí informace	31
2.3.6 Povinný subjekt	32
2.3.7 Právo nahlížet do spisu	33
2.3.8 Veřejnost zápisů zastupitelstva a usnesení rady obce	34
2.3.9 Shrnutí	35
2.4 Kolize chráněných hodnot	37
2.4.1 Veřejný zájem	37
2.4.2 Přípustnost omezení základních práv	38
2.4.3 Vnitřní meze vlastnického práva	40
2.4.4 Omezení vlastnického práva	40
2.4.5 Sřet ochrany vlastnictví a životního prostředí	42
2.4.6 Úvahy nad dlouhodobou legislativní nečinností	43
2.4.7 Shrnutí	44
3. Judikatura k účasti veřejnosti	46
3.1 Účastenství ve správním řízení	46
3.1.1 Účastenství občanských sdružení při ochraně přírody	46
3.1.2 Účastenství v územním a stavebním řízení	50
3.1.3 Účastenství v řízení o integrovaném povolení	51
3.1.4 Účastenství občanského sdružení v EIA	51
3.1.5 Účastenství podle atomového zákona	52
3.1.6 Zapojení obcí v ochraně přírody	54
3.1.7 Shrnutí	55
3.2 Přístup k soudní ochraně	57
3.2.1 Úvodem	57
3.2.2 Aktivní legitimace občanských sdružení	58
3.2.3 Actio popularis	59
3.2.4 Shrnutí	60
3.3 Judikatura k Aarhuské úmluvě	61
3.3.1 Význam účasti dotčené veřejnosti	61
3.3.2 Aplikovatelnost Aarhuské úmluvy	62
3.3.3 Odkladný účinek žaloby	64
3.3.4 Osvobození od soudních poplatků	65

3.3.5	Shrnutí	66
3.4	Judikatura k procesům posuzování vlivů	68
3.4.1	Posuzování koncepcí a záměrů.....	68
3.4.2	Územní plán jako zvláštní koncepce.....	68
3.4.3	Obcházení zákona.....	69
3.4.4	Výběr varianty.....	70
3.4.5	Soudní přezkum výstupů procesů posuzování vlivů.....	70
3.4.6	Soulad s Aarhuskou úmluvou.....	71
3.4.7	Shrnutí	72
3.5	Opatření obecné povahy.....	73
3.5.1	Charakter opatření obecné povahy	73
3.5.2	Návrh na zrušení opatření obecné povahy	74
3.5.3	Aktivní legitimace právnické osoby	75
3.5.4	Aktivní legitimace fyzické osoby	75
3.5.5	Shrnutí	76
4.	Judikatura k přírodě a krajině.....	78
4.1	Ochrana přírody a krajiny	78
4.1.1	Objekt ochrany a účel zákona	78
4.1.2	Lex specialis.....	79
4.1.3	Závazná stanoviska.....	79
4.1.4	Zvláště chráněná území	80
4.1.5	Výjimky z ochrany	83
4.1.6	Výjimka u zvláště chráněných druhů a památných stromů	84
4.1.7	Poměrování veřejných zájmů	85
4.1.8	Výjimka jako podklad pro rozhodnutí	87
4.1.9	Souhlas k mimořádným opatřením	88
4.1.10	Opatření ke zlepšování přírodního prostředí	89
4.1.11	Náhrada újmy za ztížené hospodaření	91
4.1.12	Zákaz činnosti a další dozorové nástroje.....	92
4.2	Ochrana dřevin mimo les	95
4.2.1	Kácení dřevin mimo les	95
4.2.2	Správní uvážení.....	96
4.2.3	Závažné důvody pro kácení	98
4.2.4	Kácení ve vazbě na územní a stavební řízení.....	99
4.2.5	Zřejmé a bezprostřední ohrožení	100
4.3	Ochrana krajinného rázu	101
4.3.1	Krajinný ráz	101
4.3.2	Krajina ve městech	102
4.3.3	Řízení o vydání souhlasu k zásahu	103
4.3.4	Zásah do krajinného rázu	105
4.3.5	Věcné posuzování a poměrování zájmů.....	106
4.3.6	Významný krajinný prvek.....	107
4.4	Druhovú ochrana	108
4.4.1	Prokazování původu chráněných živočichů a rostlin	108
4.4.2	Držení chráněného živočicha	109
4.4.3	Odebrání živočicha nebo rostliny	110
4.4.4	Škoda způsobená chráněným škůdcem.....	111
4.5	Delikt ní odpovědnost.....	112
4.5.1	Specifika odpovědnosti v právu životního prostředí.....	112
4.5.2	Vztah k trestní odpovědnosti.....	113
4.5.3	Různorodý vícečinný souběh správních deliktů	113
4.5.4	Subjekt odpovědnosti.....	114
4.5.5	Kácení bez povolení	115
4.5.6	Zásah do významného krajinného prvku	116
4.5.7	Okolnosti vylučující protiprávnost	117
4.5.8	Prekluzivní lhůty	119
4.6	Shrnutí	120
5.	Judikatura k dalším oblastem životního prostředí.....	123
5.1	Ochrana vod	123
5.1.1	Kompetence ministerstev	123

5.1.2	Opatření k nápravě závadného stavu	124
5.1.3	Řízení o souhlasu vodoprávního úřadu	126
5.1.4	Důlní vody	126
5.1.5	Povolení k nakládání s vodami	127
5.1.6	Povolení k odběru podzemní vody	128
5.1.7	Poplatek za odběr podzemní vody	129
5.1.8	Péče o vodní dílo	130
5.1.9	Minimální zůstatkový průtok	131
5.1.10	Omezení za účelem údržby vodních děl	132
5.1.11	Ochranné pásmo vodního zdroje	132
5.1.12	Povolení k vypouštění odpadních vod	133
5.1.13	Odpovědnost za vypouštění odpadních vod	134
5.1.14	Shrnutí	137
5.2	Ochrana ovzduší	139
5.2.1	Kategorizace zdrojů znečišťování ovzduší	139
5.2.2	Regulace spalování obecně závaznou vyhláškou	139
5.2.3	Poplatky za znečišťování ovzduší	140
5.2.4	Náhrada škody způsobené exhalacemi	141
5.2.5	Charakter škody způsobené exhalacemi	141
5.2.6	Rozsah náhrady škody	142
5.2.7	Oprávněný subjekt	143
5.2.8	BAT není liberačním důvodem	143
5.2.9	Shrnutí	144
5.3	Ochrana lesa	145
5.3.1	Pojem les	145
5.3.2	Obecné užívání lesa	145
5.3.3	Odborná správa lesů	146
5.3.4	Omezení hospodaření v lese	148
5.3.5	Závazné stanovisko orgánu státní správy lesů	150
5.3.6	Vynětí lesních pozemků	150
5.3.7	Poškození lesa	151
5.3.8	Česká inspekce životního prostředí	151
5.3.9	Shrnutí	152
5.4	Ochrana půdy	155
5.5	Myslivost	157
5.5.1	Sřet myslivosti a vlastnictví	157
5.5.2	Optimální stav zvěře v honitbě	158
5.5.3	Požadavky na tvorbu honitby	159
5.5.4	Vystoupení z honebního společenstva	159
5.5.5	Povinnosti člena mysliveckého sdružení	161
5.5.6	Shrnutí	161
5.6	Regulace nakládání s odpady	162
5.6.1	Komunální odpad	162
5.6.2	Nakládání s odpady	164
5.6.3	Řízení o souhlasu k provozování sběrného dvora	165
5.6.4	Odpovědnost	166
5.6.5	Přeshraniční přeprava odpadu	169
5.6.6	Historická elektrozařízení	170
5.6.7	Obaly	171
5.6.8	Shrnutí	172
	Závěr	174
	Seznam použité literatury	177
	Knižní literatura	177
	Odborné články a časopisecká literatura	178
	Judikatura	180
	Internetové zdroje	195
	Resumé	196
	Abstract	198
	Abstrakt	199

Vysvětlivky

Tato práce vychází ze stavu právní úpravy ke dni 30. 6. 2013.

Veškeré právní předpisy jsou uváděny ve znění pozdějších předpisů.

Zkratky právních předpisů:

Aarhuská úmluva - Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, publ. pod č. 124/2004 Sb.m.s.

směrnice EIA - směrnice Rady ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (85/337/EHS)

směrnice SEA - směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 27. června 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí (2001/42/ES)

Ústava - ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České Republiky

Listina - Listina základních práv a svobod, publ. pod č. 2/1993 Sb.

správní řád - zákon č. 500/2004 Sb.

s. ř. s. - zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

ZOPK - zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

Ostatní zkratky:

BAT - best available techniques

CHKO - chráněná krajinná oblast

EIA - environmental impact assessment

SEA - strategic environmental assessment

Úvod

Cílem této diplomové práce je zpracovat aktuální judikaturu českých soudů při ochraně životního prostředí. Aby bylo možno obsáhnout takové průřezové téma a zároveň dostát požadavkům, které jsou na diplomovou práci kladeny, tj. rovněž vyvarovat se povrchnosti, bylo vhodné k tématu zvolit specifický přístup, a to z hlediska formy, věcného třídění i metodologie práce. V zájmu přehlednosti jsou zdroje judikatorních závěrů uváděny zásadně v poznámkách pod čarou, nikoliv ve vlastním textu. Práce nejprve nastiňuje roli soudů a judikatury, následně se soustředí na stěžejní soudní rozhodnutí ohledně ústavních aspektů práva životního prostředí a dále se věnuje judikatuře k účastenství ve správním a soudním řízení, zejména k takzvané dotčené veřejnosti. Konečně text této práce pojednává o judikatuře k jednotlivým složkám životního prostředí, přičemž otázkám ochrany přírody a krajiny je vyhrazena samostatná část.

Diplomová práce se věnuje otázkám aktuálně platného práva životního prostředí, aplikovaného a interpretovaného českými soudy, zejména soudy správními. Soudy ve správním soudnictví z povahy věci přezkoumávají minulost, proto je nutné závěry jejich rozhodnutí vždy pečlivě konfrontovat s aktuálně účinnou právní úpravou. Ačkoliv má pro ochranu životního prostředí značný význam také judikatura trestních soudů a jistou úlohu nelze upírat ani civilním soudům, je jim ve vlastním textu této práce věnován jen omezený prostor. Závěry soudů civilních a trestních jsou vykládány v kontextu judikatury správní. Autor této práce je přesvědčen, že jak civilně právní problematika, tak otázky trestných činů, které souvisejí s ochranou životního prostředí, mají silný mezioborový přesah a jistě by zasluhovaly samostatné zpracování.

S ohledem na charakter tématu tato práce neaspiruje na to, aby podávala zcela vyčerpávající přehled relevantní judikatury. Postihnout veškerá soudní rozhodnutí, která se týkají práva životního prostředí, by zřejmě bylo úkolem nadlidským. Soustředí se proto především na stěžejní otázky a nejpálčivější problémy práva životního prostředí, které se v judikatuře objevují, zejména jsou-li řešeny nejednotně. Autorovým ideálem je tyto aspekty utřídit a zasazením do dalších souvislostí vzájemně propojit, popř. též místy vhodně a stručně ilustrovat poznatky z jednotlivých kauz. Diplomová práce usiluje naplnit a její autor věří, že je možné tímto způsobem podat o právu očima judikatury smysluplný obraz, podobně jako lze z mnoha původně nesourodých střípků poskládat nádhernou mozaiku.

1. Úloha judikatury

1.1 Role soudů

Soudy jsou povolány k tomu, aby zákonem stanoveným způsobem poskytovaly ochranu právům (čl. 4 a čl. 90 Ústavy). V právu životního prostředí sehrávají klíčovou roli především soudy správní, které rozhodují jednak o zákonnosti rozhodnutí správních orgánů, zejména o povolení k jednotlivým regulovaným činnostem, jednak o odpovědnosti za správní delikty.¹ Ve správním soudnictví poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům.² Úkolem správního soudnictví je přezkum činnosti veřejné správy a jí svěřené úvahy tam, kde zasahuje do právní sféry fyzických nebo právnických osob.³ Pro právo životního prostředí má též význam rozhodování soudů civilních (vlastnictví, náhrada škody, sousedské právo) a trestních (trestné činy proti životnímu prostředí). Nezastupitelná úloha náleží Ústavnímu soudu, pro jehož rozhodování skýtá oporu ústavní zakotvení práva životního prostředí.⁴

Soudy autoritativně vykládají právní normy, přičemž tam, kde je to nutné (kde jsou v právu mezery, nelogičnosti apod.), právo dotvářejí. Nečiní tak systematicky, nýbrž pouze reagují na jim předložené kauzy.⁵ Soudy mají rozhodovat v obdobných případech obdobně a přispívat tak k právní jistotě.⁶ Společenská realita se v průběhu času mění. Tam, kde legislativa nestačí včas reagovat na její vývoj, je nezbytné, aby nastoupila kreativní jurisdikce. Na místo tvůrčího přístupu však fakticky převládá spíše tendence soudců opírat se v hraničních případech o méně přílehlavý zdroj v zákonech a předchozí judikatuře.⁷

Soudce je vázán nejen obyčejným zákonem, ale také ústavním zákonem a mezinárodní smlouvou.⁸ Možné důsledky, které rozhodnutí soudu vyvolá, byť by jimi byly negativní

¹ Viz Damohorský, M.: Role soudů v ochraně životního prostředí in Šturma, P., Tomášek, M. et al.: Nové jevy v právu na počátku 21. století, III., Proměny veřejného práva, I. vyd, Praha, Karolinum, 2009. Srov. Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, 3. vyd., Praha, C. H. Beck, 2010, s. 61.

² Viz Pavlíček, V.: Ústavní právo a státověda, 1. úplné vyd., Praha, Leges, 2011, s. 927.

³ Viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, čj. 6 As 7/2005-97.

⁴ Viz Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, 3. vyd., Praha, C. H. Beck, 2010, s. 49 a 61. Srov. Damohorský, M.: Role soudů při ochraně životního prostředí in Humlíčková, P.: Jaké jsou limity soudní ochrany v Čechách?: sborník z mezinárodní konference, Praha, Zelený kruh, 2008, s. 32 - 33.

⁵ Viz Hanuš, L.: K míře závaznosti soudní judikatury in Hamulák, O. (ed.): Fenomén judikatury v právu, Sborník z konference Olomoucké debaty mladých právníků 2009, Praha, Leges, 2010, s. 22 - 23. Blíže k dotváření práva viz David, L.: O soudcovském právu in Právník č. 5/2011, roč. 150, s. 473 - 474.

⁶ Srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 21. 11. 1996, sp. zn. IV. ÚS 200/96.

⁷ Blíže viz David, L.: O soudcovském právu in Právník č. 5/2011, roč. 150, s. 480.

⁸ Viz Pavlíček, V.: Ústavní právo a státověda, 1. úplné vyd., Praha, Leges, 2011, s. 923.

dopady na životní prostředí, nemohou převážit nad ústavním principem vázanosti soudu zákonem. „*Soudci správních soudů zajisté nežijí ve slonovinové věži a uvědomují si dopad svých rozhodnutí na účastníky řízení a případně i na společnost.*“ Soud nemůže jen z důvodu možných nepříjemných dopadů svého rozsudku postupovat v rozporu se zákonem.⁹

Právní řád musí být vykládán tak, aby představoval jednotný, logický, vnitřně provázaný a funkční systém.¹⁰ K tomu napomáhá judikatura a právní principy.¹¹ Nedopadá-li právní úprava na určitou situaci výslovně, je tento nedostatek třeba překlenout výkladem, který vychází zejména z účelu právní úpravy nejbližší.¹²

Typicky v případě kolize právních norem slouží jako základní východisko právní principy. Avšak též k jejich vzájemné kolizi může dojít. Vždy proto platí, že žádné interpretační pravidlo nelze absolutizovat. Principy nebývají vyjádřeny v právních předpisech výslovně. Jejich zjištění a formulování je úkolem právní teorie a orgánů aplikujících právo, v první řadě soudů.¹³ Soud nemůže právo aplikovat mechanicky, ale musí zvolit takový výklad, který bude souladný se smyslem i účelem zákona a zároveň racionální a spravedlivý.¹⁴ Judikatura Nejvyššího správního soudu požaduje, „*aby v případě, kdy zákonodárce přijme úpravu, jež nevede k funkčnímu uspořádání společenských vztahů, byla dána přednost takovému výkladu dotčené právní normy, který je rozumný a odpovídá přirozenému smyslu pro spravedlnost.*“¹⁵ Aplikovat právo *contra verba legis*, tj. proti znění textu zákona, lze jen zcela výjimečně. Soudní výklad nesmí jít zároveň proti textu i smyslu a účelu zákona.¹⁶

1.2 Závaznost judikatury

Soudní rozhodnutí je závazné pouze ve svém *ratio decidendi*, tedy v části obsahující nosné důvody, na nichž výrok rozhodnutí spočívá.¹⁷ *Ratio decidendi* je v podstatě právní normou, z níž rozhodnutí vyplývá. Další část odůvodnění se nazývá *obiter dictum*. Představuje upřesnění a doplnění úvah soudce, které přesahuje rámec dané věci.¹⁸ Ačkoliv

⁹ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2010, čj. 1 As 17/2010-294.

¹⁰ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2010, čj. Komp 4/2010-40, zejména bod 17.

¹¹ Blíže viz Kühn, Z.: Aplikace práva ve složitých případech: k úloze právních principů v judikatuře, 1. vyd., Praha, Karolinum, 2002, s. 139 a 160.

¹² Srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 2. 11. 2005, čj. 11 Ca 274/2004-19.

¹³ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2008, čj. 9 As 8/2008-80.

¹⁴ Viz usnesení Ústavního soudu ze dne 3. 12. 2009, sp. zn. II. ÚS 2995/09.

¹⁵ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2011, čj. 1 As 86/2011-50.

¹⁶ Blíže viz David, L.: O soudcovském právu in Právník č. 5/2011, roč. 150, s. 473 - 474.

¹⁷ Srov. např. Hanuš, L.: K míře závaznosti soudní judikatury in Hamulák, O. (ed.): Fenomén judikatury v právu, Sborník z konference Olomoucké debaty mladých právníků 2009, Praha, Leges, 2010, s. 29.

¹⁸ Viz Kühn, Z.: Stare decisis in Právník č. 8/99, roč. 138, s. 695 a 697.

obiter dictum není závazné obecně, je podle Nejvyššího správního soudu názor vyjádřený v rozsudku i jako *obiter dictum* závazný ve smyslu § 54 odst. 6 s. ř. s., tedy pro účastníky, osoby na řízení zúčastněné a pro orgány veřejné moci.¹⁹

Rozhodnutí soudu v individuální kauze není obecně závazné.²⁰ Má však obecný dopad co do přesvědčivosti a silou argumentace pak následně ovlivňuje rozhodovací praxi.²¹ Třebaže ohledně obecné závaznosti judikatury se lze setkat s různými názory²² - ojedinele i s tezí, že: „*Judikatura soudů představuje jeden z pramenů práva, a to i v kontinentálním právním prostředí.*“²³ - převládá názor, že judikaturu nelze brát jako formální pramen práva, je však významným zdrojem poznání práva a nelze ji opomíjet.²⁴ Z určitých hledisek tak lze na ustálenou judikaturu vrcholných soudů v jejím materiálním rozměru pohlížet dokonce jako na právní normu.²⁵ Judikatura vyšších soudů ovlivňuje rozhodování soudů nižších.²⁶

V rámci českého právního řádu nemají soudní rozhodnutí charakter precedentu, tedy nejsou závazné ve smyslu striktní precedenční doktríny.²⁷ Přesto svým významem překračují pouhou závaznost v konkrétní rozhodované věci. Z principu vázanosti soudce zákonem není možné bez dalšího dovodit, že soudce není vázán judikaturou. Nelze totiž opomíjet vázanost zákony ústavními, potažmo právními principy.²⁸ Pokud by soudy předchozí judikaturu zcela ignorovaly, dostávaly by se do rozporu s hodnotami právní jistoty, předvídatelnosti práva a ochrany důvěry v konzistentní rozhodování. Soudy proto z povahy věci mohou a mají

¹⁹ Viz rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, čj. 2 As 75/2009-113. Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2009, čj. 1 As 111/2008-363.

²⁰ K různým druhům závaznosti judikatury viz Kühn, Z., Bobek, M., Polčák, R. (eds.): *Judikatura a právní argumentace: teoretické a praktické aspekty práce s judikaturou*, Praha, Auditorium, 2006, s. 35.

²¹ Viz Hanuš, L.: K míře závaznosti soudní judikatury in Hamulák, O. (ed.): *Fenomén judikatury v právu*, Sborník z konference Olomoucké debaty mladých právníků 2009, Praha, Leges, 2010, s. 25.

²² K její kritice srov. např. Vačok, J.: *Mali by cestu v práve určovat' súdne rozhodnutia?* in Hamulák, O. (ed.): *Fenomén judikatury v právu*, Sborník z konference Olomoucké debaty mladých právníků 2009, Praha, Leges, 2010, s. 47-54. K ekonomickým aspektům viz např. Sprinz, P.: *Normativní povaha soudních rozhodnutí, její význam a další vybrané aspekty* in Hamulák, O. (ed.): *Fenomén judikatury v právu*, Sborník z konference Olomoucké debaty mladých právníků 2009, Praha, Leges, 2010, s. 55 - 62.

²³ Citace z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2009, čj. 2 As 34/2009-65. Obdobně srov. nález Ústavního soudu dne 5. 8. 2010, sp. zn. II. ÚS 3168/09.

Princip předvídatelnosti práva, jakožto důležitý atribut právního státu, podstatným způsobem souvisí s principem právní jistoty a je nezbytným předpokladem obecné důvěry občanů v právo.

²⁴ Viz Hanuš, L.: K míře závaznosti soudní judikatury in Hamulák, O. (ed.): *Fenomén judikatury v právu*, Sborník z konference Olomoucké debaty mladých právníků 2009, Praha, Leges, 2010, s. 35 - 36. Srov. nález Ústavního soudu ze dne 21. 11. 1996, sp. zn. IV. ÚS 200/96.

²⁵ Viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, čj. 6 As 7/2005-97.

²⁶ Srov. Gerloch, A.: *Teorie práva*, 5. upr. vyd., Plzeň, Aleš Čeněk, 2009, s. 69 - 73.

²⁷ K rozdílu a podobnostem rozhodnutí kontinentálních soudů a precedentů dle common law viz Kühn, Z.: *Stare decisis in Právník č. 8/99*, roč. 138, s. 690 - 712.

²⁸ Viz Hanuš, L.: K míře závaznosti soudní judikatury in Hamulák, O. (ed.): *Fenomén judikatury v právu*, Sborník z konference Olomoucké debaty mladých právníků 2009, Praha, Leges, 2010, s. 27. Srov. nález Ústavního soudu ze dne 20. 9. 2006, sp. zn. II. ÚS 566/05.

posuzovat, zda na daný skutkový stav dopadá určitá judikatura.²⁹ To platí zejména tehdy, dopadá-li na skutkově i právně analogickou věc rozhodnutí vrcholných soudů.³⁰

Krajský soud se může odchýlit od dosavadní judikatury Nejvyššího správního soudu k určité otázce, jestliže není v dané věci přímo vázán jeho právním názorem (§ 110 odst. 3 s. ř. s.) a jestliže svůj odlišný právní názor podepře komplexní, racionální a transparentní konkurující argumentací. Respektování těchto podmínek ze strany krajských soudů obecně přispívá k právní jistotě a současně zabraňuje zakonzervování právních názorů uvnitř soustavy správních soudů.³¹

1.3 Konzistentnost a změny judikatury

Ke znakům právního státu neoddělitelně patří princip právní jistoty a ochrany důvěry občanů v právo.³² Vzhledem k zásadám právní jistoty a bezrozpornosti právního řádu nemůže být výkon státní moci prostřednictvím orgánů státní správy vůči fyzické či právnické osobě uplatňován rozporně.³³

Správní orgán musí sledovat a respektovat judikaturu vyšších soudních instancí, jakož i zohledňovat vlastní rozhodovací praxi.³⁴ Stejnou povinnost, jejímž odrazem je legitimním očekávání účastníků, má také soud. „*Celková harmonie soudních rozhodnutí podmiňuje důvěru v právo, bez níž by právo bylo jen mrtvým textem.*“³⁵ V obdobných věcech lze rozhodovat rozdílně jen potud, jestliže se soudce argumentačně vypořádá s dříve judikaturou vysloveným právním názorem, který mu je nebo má být znám.³⁶ Nedostojí-li této povinnosti, zatíží své rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti.³⁷

²⁹ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2009, čj. 1 As 72/2009-120. Blíže viz Kühn, Z., Bobek, M., Polčák, R.: Judikatura a právní argumentace: Teoretické a praktické aspekty práce s judikaturou, Praha, 2006, Auditorium, s. 113 a násl.

³⁰ Srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 12. 2008, čj. 6 As 18/2008-107, čj. 8 As 31/2008-72 a čj. 8 As 35/2008-97, též rozsudek ze dne 28. 1. 2009, čj. 8 As 52/2008-92.

³¹ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2011, čj. 1 As 6/2011-347.

³² Viz náleží Ústavního soudu ze dne 8. 6. 1995, sp. zn. IV. ÚS 215/94. K právní jistotě srov. Knapp, V.: Teorie práva, Praha, C. H. Beck, 1995, s. 206.

³³ Viz usnesení Ústavního soudu ze dne 18. 2. 1998, sp. zn. IV. ÚS 481/97.

³⁴ Viz rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 22. 6. 2011, čj. 10 A 24/2011-28 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, čj. 6 Ads 88/2006-132.

³⁵ Viz náleží Ústavního soudu ze dne 27. 8. 2004, sp. zn. I. ÚS 647/02.

³⁶ Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 9. 2007, čj. 2 As 94/2006-51.

³⁷ Viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 6. 2011, čj. 2 As 60/2011-101 a ze dne 20. 9. 2007, čj. 2 As 94/2006-51. Srov. náleží Ústavního soudu ze dne 27. 8. 2004, sp. zn. I. ÚS 647/02.

Nedůvodně odlišné rozhodování soudu ve srovnatelných případech je jurisdikční libovůlí, která zakládá nerovnost účastníků soudního řízení.³⁸ Rozhodnutí navíc nesmí mít překvapivý ráz (čl. 36 odst. 1 Listiny).³⁹ Soud může překonat dřívější judikaturu jen za určitých podmínek, např. z důvodu výrazné změny společenských poměrů nebo relevantní změny právní úpravy.⁴⁰ Závěry ustálené judikatury však nelze mechanicky aplikovat na jinou skutkovou či právní situaci.⁴¹

Změny judikatury, nezměnil-li se vykládaný právní předpis, by se měly dít jen z principiálních důvodů, zejména v důsledku změny souvisejících právních předpisů, popř. okolností podstatných pro působení právní normy dotvořené judikaturou. K přehodnocení právního názoru může dojít i tehdy, převáží-li zájem na změně nad zájmy osob jednajících v dobré víře v aktuálnost recentní judikatury.⁴²

Judikatura musí pružně reagovat na dynamicky se vyvíjející společenské poměry. Její ustálenost a platnost jsou odvislé od vývoje, který je odrazem daných společenských a ústavněprávních podmínek.⁴³ Dotváření práva prostřednictvím soudní judikatury vychází ze skutkového a právního stavu řešené věci. Dojde-li v mezidobí ke změně textu právní normy, jež byla původně soudem aplikována a interpretována, lze předchozí judikaturu použít později pro řešení jiné věci jen tehdy, dopadá-li na takto dotvořený obsah právní normy i nadále.⁴⁴

Přes značnou rozsáhlost judikatury k jednotlivým složkám životního prostředí oslabuje její význam skutečnost, že právní úprava je značně kasuistická a proměnlivá v čase.⁴⁵

1.4 Retrospektivní aspekty

Rozhodování správních soudů je z povahy věci zaměřeno do minulosti a ke konkrétní kauze. Výjimkou je změna či sjednocování judikatury prostřednictvím rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (§ 17 odst. 1 s. ř. s.). Účinky rozhodnutí rozšířeného senátu jsou orientovány výlučně do budoucna. Od okamžiku jeho vyhlášení musí správní soudy podle něj postupovat ve všech probíhajících a v budoucnu zahájených řízeních. Judikatorní

³⁸ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 8. 2004, čj. 2 Afs 47/2004-83. Obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2009, čj. 1 As 39/2009-88. Srov. Kühn, Z.: O velkých senátech a judikatorních odklonech vysokých soudů in Právní rozhledy č. 2/2013, s. 45.

³⁹ Viz usnesení Ústavního soudu ze dne 5. 8. 2010, sp. zn. III. ÚS 1746/07.

⁴⁰ Viz náleží Ústavního soudu ze dne 11. 6. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 11/02.

⁴¹ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 7. 2008, čj. 9 As 84/2007-103.

⁴² Viz rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2009, čj. 1 Afs 140/2008-77.

⁴³ Viz náleží Ústavního soudu ze dne 21. 11. 1996, sp. zn. IV. ÚS 200/96.

⁴⁴ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 5. 2008, čj. 1 As 17/2008-67.

⁴⁵ Srov. např. Stejskal, V., Sobotka, M.: Právo životního prostředí v judikatuře českých soudů in Jurisprudence 2/2006, s. 78.

odklon však není dostatečným důvodem pro využití mimořádných opravných prostředků ve věcech již pravomocně skončených.⁴⁶

Nově judikaturou přijatý názor nelze aplikovat zpětně v neprospěch účastníků řízení. S ohledem na ochranu legitimního očekávání je nepřipustné, aby se v důsledku judikatorního odklonu zpětně zhoršilo postavení účastníka, který nemohl v době správního řízení, předjímat, že k nějakému odklonu vůbec dojde, natož v jakém směru vyzní.⁴⁷ Legitimní očekávání účastníka v aplikaci staré judikatury tak může převážit nad legitimním očekáváním jiného účastníka v aplikaci judikatury nové.⁴⁸

1.5 Právní věty a publikace soudních rozhodnutí

Takzvaná právní věta, tedy shrnutí právního názoru obsaženého v rozhodnutí soudu vytvořené pro účely publikace ve sbírce soudních rozhodnutí, nepředstavuje obecně platné pravidlo schopné samostatné existence, nýbrž je třeba ji vnímat jednak v kontextu právní normy, kterou má vykládat, jednak v kontextu skutkových a právních okolností rozhodnutí, z něž pochází. Je chybou, pokud je právní věta absolutizována a je jí argumentováno bez ohledu na konkrétní okolnosti rozhodovaného případu.⁴⁹

Jen publikovaná judikatura je dostupná široké veřejnosti. Publikace soudních rozhodnutí má význam také pro efektivní plnění sjednocující funkce judikatury zejména nejvyšších soudů.⁵⁰ Na základě ústavního práva na informace se každý může domáhat poskytnutí určitého rozsudku, i když nebyl nikde publikován. To platí v zásadě i pro rozsudky nepravomocné. Přípustnost odepření poskytnutí nepravomocného rozsudku je nezbytné zkoumat v každé jednotlivé věci se zřetelem k okolnostem konkrétního případu.⁵¹ Judikaturou nikde nepublikovanou však není korektní argumentovat.⁵²

⁴⁶ Viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, čj. 6 As 7/2005-97.

⁴⁷ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2009, čj. 2 As 34/2009-65 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2010, čj. 9 As 37/2010-217. Srov. Kühn, Z., Baňouch, H.: O publikaci a citaci judikatury, aneb, Proč je někdy judikatura jako císařovy nové šaty in Právní rozhledy č. 13/2005, s. 484 - 491.

⁴⁸ Viz Kühn, Z.: Ústavní soud k intertemporalitě judikatorních změn in Jurisprudence č. 8/2010, s. 32 a 39. Srov. náleží Ústavního soudu ze dne 5. 8. 2010, sp. zn. II. ÚS 3168/09.

⁴⁹ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 9. 2008, čj. 2 As 57/2008-84.

⁵⁰ Srov. Kühn, Z., Bobek, M., Polčák, R. (eds.): Judikatura a právní argumentace: teoretické a praktické aspekty práce s judikaturou, Praha, Auditorium, 2006, s. 40.

⁵¹ Viz náleží Ústavního soudu ze dne 30. 3. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 2/10, publ. pod č. 123/2010 Sb. Blíže k problematice svobodného přístupu k soudním rozhodnutím srov. Rigel, F.: Poskytování soudních rozhodnutí prostřednictvím zákona o svobodném přístupu k informacím in Jurisprudence č. 4/2008, s. 3 - 8.

⁵² Blíže viz Kühn, Z., Bobek, M., Polčák, R. (eds.): Judikatura a právní argumentace: teoretické a praktické aspekty práce s judikaturou, Praha, Auditorium, 2006, s. 40.

1.6 Shrnutí

V právu životního prostředí hrají klíčovou roli především soudy správní, které přezkoumávají zákonnost činnosti veřejné správy a poskytují ochranu veřejným subjektivním právům. Pro životní prostředí má význam též rozhodování soudů ve věcech občanskoprávních a v neposlední řadě ve věcech trestních. Specifická úloha náleží Ústavnímu soudu.

Soudy nalézají právo v individuální kauze při aplikaci a interpretaci právních norem, které na daný případ dopadají. Právo je formulované obecně a nemůže pamatovat na všechny myslitelné životní situace, proto je někdy nevyhnutelné, aby soud právo dotvořil. Vychází přitom jednak z pravidel a účelu právní úpravy nejbližší, jednak z právních principů. Musí zvolit takový výklad, který bude souladný se smyslem i účelem zákona a zároveň racionální a spravedlivý. Soud nemůže postupovat v rozporu se zákonem, a to ani z důvodu předejítí nepříjemným dopadům svého rozhodnutí na společnost nebo na životní prostředí.

Přestože rozhodnutí obecných soudů nepůsobí jako precedent, přesahují svým významem pouhou formální závaznost pro individuální kauzu. S ohledem na právní principy nemůže soudce při rozhodování opomíjet závěry již judikaturou vyslovené v obdobných věcech. Nelze však dřívější právní závěry aplikovat mechanicky, bez ohledu na tehdy platnou právní úpravu a skutkové okolnosti, z nichž tyto závěry pramení. Soud se může od dřívější judikatury odchýlit, tento svůj postup však musí náležitě odůvodnit. Prolomit zásadu rozhodovat v obdobných věcech obdobně změnou konstantní judikatury lze jen výjimečně a zpravidla jen z principiálních důvodů. Judikatorní odklon by neměl mít retroaktivní účinky.

Ačkoliv je obecně vzato žádoucí, aby judikatura byla jednotná a k jejímu sjednocování jsou vrcholným soudům zákonem svěřeny určité mechanismy, není tím vyloučeno, aby soudy nižší předložily vlastní racionální argumentaci a vedly se soudy vyššími názorový diskurz.

Aby mohla judikatura efektivně plnit své funkce, měla by být veřejnosti dostupná. Význam judikatury oslabují časté novelizace a nekoncepční přístup zákonodárce.

2. Základní práva ve světle judikatury

2.1 Ústavní zakotvení ochrany životního prostředí

2.1.1 Význam ochrany životního prostředí

Životní prostředí,⁵³ jak opakovaně deklarovaly ve své judikatuře nejvyšší české soudní instance, představuje jednu z nejvyšších hodnot, kterou je třeba účinně chránit jak v zájmu jednotlivců, tak v zájmu celého lidstva.⁵⁴ Vůdčími zásadami obecné ochrany životního prostředí jsou zásada prevence, předběžné opatrnosti a odpovědnosti původce.⁵⁵ Stav životního prostředí má rozhodující vliv na kvalitu života lidí, kteří v něm žijí, proto je velmi důležité pečovat o zdravé životní prostředí a chránit jej před škodlivými vlivy.⁵⁶

Význam ochrany životního prostředí je zdůrazněn jejím uvedením jako obecné hodnoty v dokumentech nejvyšší právní síly.⁵⁷ Konkrétní ústavní základy ochrany životního prostředí jsou zakotveny v Listině, která je součástí ústavního pořádku (čl. 3 Ústavy). Ústava samotná se hlásí k ochraně životního prostředí skrze ochranu přírody a přírodních zdrojů v preambuli a čl. 7 Ústavy. Z posledně zmíněného ustanovení vyvěrá princip (politické) odpovědnosti státu za ochranu a stav životního prostředí. Stát má dbát šetrného využívání přírodních zdrojů a ochrany přírodního bohatství. Jedině stát může poskytovat právní, ekonomické, politické a institucionální zajištění této ochrany.⁵⁸ Přestože účinná ochrana životního prostředí stojí na principu sdílené odpovědnosti všech, plnou odpovědnost za stav životního prostředí nemůže převzít nikdo jiný než stát, který jediný má prostředky k zajištění právní ochrany životního prostředí.⁵⁹ Ustanovení čl. 7 Ústavy nezakládá žádná veřejná subjektivní práva, proto se jej nelze samostatně dovolávat z hlediska jejich porušení.⁶⁰

⁵³ Pod pojmem životní prostředí se rozumí vše, co vytváří přirozené podmínky existence organismů včetně člověka a je předpokladem jejich dalšího vývoje (§2 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí).

⁵⁴ Blíže viz Horáček, Z.: Prosazování veřejného zájmu na ochraně životního prostředí in České právo životního prostředí, č. 1/2012, s. 9.

⁵⁵ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2008, čj. 9 As 8/2008-80.

⁵⁶ Srov. Stejskal, V.: Vývojové tendence právní úpravy ochrany přírody, Praha, Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2012, s. 144.

⁵⁷ Viz nálezy Ústavního soudu ze dne 13. 12. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 34/03, publ. pod č. 49/2007 Sb.

⁵⁸ Srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 28. 1. 2003, sp. zn. IV. ÚS 254/02.

⁵⁹ Viz Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, 3. vyd., Praha, C. H. Beck, 2010, s. 47 a 51. Obdobně Stejskal, V.: Vývojové tendence právní úpravy ochrany přírody, Praha, Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2012, s. 143 a 261.

⁶⁰ Viz usnesení Ústavního soudu ze dne 19. 8. 2010, sp. zn. II. ÚS 2614/08.

Na realizaci ústavně zakotveného úkolu státu institucionálně zajistit péči o životní prostředí se podílí všechny tři složky státní moci, zákonodárna, výkonná i soudní.⁶¹ Úloha moci soudní je řešena v kapitole 1.1.

Na rozdíl od Ústavy, jejíž environmentálně laděná ustanovení jsou spíše vyjádřením hodnotové orientace, Listina (jakožto neméně významný dokument ústavněprávní úrovně) se věnuje právům a povinnostem jednotlivců, vymezuje předpoklady zákonných omezení základních práv a rovněž stanoví základní předpoklady poskytování ochrany těmto právům.⁶² Nastavení podmínek, za kterých se lze domáhat ochrany, se nakonec pro nositele hmotných práv může - ve vztahu k míře úspěšnosti v jejich účinném prosazení - ukázat jako rozhodující. Otázky tzv. přístupu na soud jsou řešeny v kapitole 3.2.

Listina zakotvuje právo na příznivé životní prostředí (čl. 35 odst. 1) a právo na informace o stavu životního prostředí (čl. 35 odst. 2). Práva uvedená v čl. 35 Listiny jsou konkretizována prováděcími zákony, které obsahují instituty, jejichž prostřednictvím jsou zohledňovány a chráněny oprávněné zájmy širší veřejnosti na příznivém životním prostředí. Mezi zákony, které přímo provádějí čl. 35 Listiny a vymezují konkrétní subjektivní práva, náleží především zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí.⁶³

2.1.2 Charakter zákona o životním prostředí

Zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, má charakter rámcové normy. Těžiště právní úpravy leží v jednotlivých zvláštních předpisech. Ustanovení zákona o životním prostředí jsou navíc charakteru spíše proklamativního, než normativního a typově tak odpovídají více ustanovením zákona ústavního, nežli obyčejného. Podle § 15 cit. zákona se každý může stanoveným postupem domáhat u příslušného orgánu svých práv vyplývajících z tohoto zákona a dalších předpisů o životním prostředí, avšak toto ani jiné ustanovení stanovený postup blíže neupravuje. Podle § 11 cit. zákona nesmí být území zatěžováno lidskou činností nad míru únosného zatížení. Tuto míru však dále nespecifikuje a pouze odkazuje na zvláštní právní předpisy. Je nutné ji stanovit v souladu s dosaženým stavem

⁶¹ Viz Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, 3. vyd., Praha, C. H. Beck, 2010, s. 61.

⁶² Srov. Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, 3. vyd., Praha, C. H. Beck, 2010, s. 47.

⁶³ Viz Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, 3. vyd., Praha, C. H. Beck, 2010, s. 47 - 48. Viz též Stejskal, V.: Vývojové tendence právní úpravy ochrany přírody, Praha, Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2012, s. 145 - 146. Srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 19. 1. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 26/95.

poznání tak, aby nebylo ohrožováno zdraví lidí a aby nebyly ohrožovány další živé organismy a ostatní složky životního prostředí (podle § 12 odst. 1 cit. zákona). Rovněž je nutné přihlídnout k možnému kumulativnímu působení nebo spolupůsobení znečišťujících látek a činností (podle § 12 odst. 2 cit. zákona). Celé ustanovení § 12 stanovuje požadavky na zákonodárce, resp. moc výkonnou při jejich další normotvorné činnosti na tento zákon navazující. Ukládá se jí normotvorbě, aby se při přijímání pozdějších předpisů, kterými se budou ony mezní limity stanovovat, řídila tímto zákonem určenými kritérii. Jedná se o jistou anomálii, kdy jsou zákonem zavazovány subjekty v postavení normotvůrců, a nikoli typičtí adresáti normativní regulace společenských vztahů.⁶⁴

2.1.3 Zdravé životní prostředí jako veřejný statek

Zdravé životní prostředí je v judikatuře Ústavního soudu chápáno jako veřejný statek. Jinými veřejnými statky jsou například národní bezpečnost a veřejný pořádek. Jedná se o ústavně chráněnou hodnotou, která nemá povahu základního práva či svobody. K omezení základních práv a svobod, i když jejich ústavní úprava omezení nepředpokládá, může dojít v případě jejich kolize nebo v případě kolize s veřejným statkem. Jak veřejné statky, tak individuální práva a svobody, mají stejný účel (ochranu jedince ve společnosti), liší se však v distributivnosti. Na rozdíl od základních práv a svobod, která lze pojmově, věcně i právně členit na části a tyto přiřadit jednotlivcům, je pro veřejné statky typické, že prospěch z nich je nedělitelný a lidé nemohou být vyloučeni z jeho požívání.⁶⁵

2.1.4 Shrnutí

Judikatura Ústavního soudu, která především je v oblasti výkladu ústavního práva určující, potvrzuje platnost následujících závěrů:

Zdravé životní prostředí je veřejným statkem, z něhož mají prospěch všichni. Při ochraně životního prostředí se uplatňují principy prevence, předběžné opatrnosti a odpovědnosti původce. Ochrana životního prostředí lze považovat za důležitý veřejný zájem, neboť životní prostředí představuje jednu z nejvyšších hodnot. To je zdůrazněno uvedením ochrany životního prostředí v dokumentech nejvyšší právní síly. Listina zakotvuje právo na příznivé životní prostředí (čl. 35 odst. 1) a právo na informace o stavu životního prostředí (čl. 35 odst. 2). Jejich obsah je vymezen prováděcími zákony.

⁶⁴ Viz obiter dictum odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 5. 2006, čj. 3 Ans 8/2005-52, se kterým se ztotožnil také Ústavní soud v usnesení ze dne 23. 4. 2007, sp. zn. IV. ÚS 545/06.

⁶⁵ Viz náleží Ústavního soudu ze dne 9. 10. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 15/96.

Zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, má charakter rámcové normy. Ustanovení tohoto zákona mají spíše proklamativní charakter a typově tak odpovídají více ustanovením zákona ústavního, nežli obyčejného. Ustanovení § 12 citovaného zákona stanovuje požadavky na zákonodárce (resp. moc výkonnou) při další normotvorné činnosti, která by na tento zákon navazovala. Zákonem jsou zde netypicky zavazovány subjekty v postavení normotvůrců.

Stát nese politickou odpovědnost za stav životního prostředí a za zajištění jeho ochrany (čl. 7 Ústavy). Přestože účinná ochrana životního prostředí stojí na principu sdílené odpovědnosti všech, plnou odpovědnost za stav životního prostředí nemůže převzít nikdo jiný než stát, který jediný má prostředky k zajištění právní ochrany životního prostředí. Samotný čl. 7 Ústavy nezakládá žádná subjektivní veřejná práva, nelze se jej tedy samostatně dovolávat z hlediska porušení ústavou zaručených subjektivních práv.

2.2 Právo na příznivé životní prostředí

2.2.1 Povaha

Právo na příznivé životní prostředí (čl. 35 odst. 1 Listiny) patří k základním lidským právům. Bez práva na příznivé životní prostředí by nemohla být garantována ani další lidská práva, kterými jsou právo na život (čl. 6 odst. 1 Listiny) a právo na ochranu zdraví (čl. 31 Listiny).⁶⁶ Pod pojmem „příznivé životní prostředí“ je nutno rozumět příznivé ve smyslu pro člověka. Obsah tohoto pojmu závisí na zákonech, které provádějí ustanovení čl. 35 Listiny.⁶⁷ Listina pojem příznivé životní prostředí nikterak blíže nevymezuje, nýbrž stanoví, že tohoto práva se nelze domáhat přímo, ale jen v mezích prováděcích zákonů (čl. 41 odst. 1 Listiny). Výslovně zmocňuje zákonodárce, aby zákonem stanovil tomuto právu obsah.⁶⁸

Ačkoliv je zákonodárci svěřen článkem 41 odst. 1 Listiny relativně široký prostor pro konkrétní vymezení obsahu a způsobu realizace práva na příznivé životní prostředí, nelze připustit, aby byla porušena jeho podstata a smysl (čl. 4 odst. 4 Listiny).⁶⁹ Při provádění zákonem musí zákonodárce mít na zřeteli též mezinárodně právní závazky.⁷⁰ Ústavní soud

⁶⁶ Viz Pavlíček, V.: Ústavní právo a státověda, 1. úplné vyd., Praha, Leges, 2011, s. 676. Obdobně Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, 3. vyd., Praha, C. H. Beck, 2010, s. 47 - 48.

⁶⁷ Viz Stejskal, V.: Vývojové tendence právní úpravy ochrany přírody, Praha, Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2012, s. 146.

⁶⁸ Viz náleží Ústavního soudu ze dne 9. 10. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 15/96.

⁶⁹ Viz náleží Ústavního soudu ze dne 9. 10. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 15/96. Srov. rozhodnutí Ústavního soudu ohledně jiných práv třetí generace uvedených v čl. 41 odst. 1 Listiny, např. náleží ze dne 12. 7. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 11/2000, publ. pod č. 322/2001 Sb., náleží ze dne 20. 6. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 38/04, publ. pod č. 409/2006 Sb. a náleží ze dne 23. 4. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 2/08, publ. pod č. 16/2008 Sb.

⁷⁰ K tomu viz také Pavlíček, V.: Ústavní právo a státověda, 1. úplné vyd., Praha, Leges, 2011, s. 501 a 502.

setrvale judikuje, že zákonná úprava, která provádí práva, jichž se lze domáhat jen v mezích stanovených zákonem, nemusí být v přísném vztahu proporcionality k cíli, který je regulací sledován. Na rozdíl od základních práv, jichž se lze dovolávat přímo z Listiny, zde postačí, aby zákonná úprava sledovala legitimní cíl způsobem, který může rozumně vést k jeho dosažení.⁷¹ Měla by tedy být efektivní.⁷² Listina v čl. 35 odst. 1 zavazuje stát, aby právo na příznivé životní prostředí zajistil, tedy aby vytvořil dostatečné zábrany před škodlivými zásahy a aby působil kontrolními a sankčními opatřeními k jeho naplnění.⁷³ Ukládáním povinností, omezení a zákazů, trestáním protiprávního jednání a minimalizováním nepříznivých důsledků, či jejich kompenzací jiným přiměřeným způsobem, stát plní své povinnosti ve vztahu k životnímu prostředí a přispívá k naplňování práv jednotlivců.⁷⁴

Právo na příznivé životní prostředí je právem s relativním obsahem, proto je třeba jej vykládat se zřetelem ke konkrétním zákonům, které jej provádějí, a k podmínkám konkrétního případu. Obsah pojmu „příznivé“ se liší v konkrétním místě a čase. Právní posouzení každého případu bude jedinečné též z toho důvodu, že sama příroda se dynamicky vyvíjí.⁷⁵

Třebaže právo na příznivé životní prostředí je právem třetí generace, kterého je možné se domáhat pouze v mezích stanovených zákonem, toto právo se výrazně přibližuje na úroveň základního práva generace první, neboť výkon všech práv je limitován právě ve prospěch ochrany životního prostředí ustanovením čl. 35 odst. 3 Listiny.⁷⁶

Navzdory tomu se lze setkat také s menšinovým názorem, že právo, které má ve smyslu čl. 41 odst. 1 Listiny zákonodárce naplnit obsahem, nelze interpretovat jako skutečné základní právo a proto nemůže sloužit jako referenční kritérium pro poměrování ústavnosti normativního aktu. Skutečné základní právo totiž může být zákonodárcem jen proporcionálně omezováno, avšak zákonodárce nikdy toto právo nevytváří co do obsahu ani rozsahu, neboť je dáno nezávisle na zákonodárci a jeho existence je toliko stvrzována ústavním pořádkem.⁷⁷

⁷¹ Viz Kocourek, T.: Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí, 1. vyd., Praha, Leges, 2012, s. 42 - 43.

⁷² Srov. Pavlíček, V.: Ústavní právo a státověda, 1. úplné vyd., Praha, Leges, 2011, s. 677.

⁷³ Viz usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 9. 2003, sp. zn. IV. ÚS 707/02.

⁷⁴ Viz usnesení Ústavního soudu ze dne 28. 1. 2003, sp. zn. IV. ÚS 254/02.

⁷⁵ Viz nálezy Ústavního soudu ze dne 25. 10. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 17/95. Srov. Stejskal, V.: Vývojové tendence právní úpravy ochrany přírody, Praha, Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2012, s. 146.

⁷⁶ Viz Kocourek, T.: Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí, 1. vyd., Praha, Leges, 2012, s. 47.

⁷⁷ Viz odlišné stanovisko soudkyně E. Wagnerové k nálezu Ústavního soudu ze dne 8. 3. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 42/05, č. 162/2007 Sb. Jednalo se o čl. 26 Listiny, který zaručuje právo na podnikání.

Ústavní soud ve vztahu k základním právům třetí generace (čl. 41 odst. 1 Listiny) dokonce judikoval, že ústavní garance zde představuje jen ochranu těchto práv před jejich ignorováním či negováním ze strany zákonodárce, nikoli ochranu konkrétních veřejných subjektivních práv. Totéž platí ve vztahu k interpretaci prováděcích zákonů. Pokud obecné soudy takový zákon interpretují a aplikují, je jejich činnost z hlediska ústavního kontrolovatelná jen z pohledu možného výkonu libovůle.⁷⁸

2.2.2 Subjekt

Právo na příznivé životní prostředí má každý (čl. 35 odst. 1 Listiny). Tomu koresponduje povinnost každého při výkonu svých práv neohrožovat ani nepoškozovat životní prostředí, přírodní zdroje, druhové bohatství přírody a kulturní památky nad míru stanovenou zákonem (čl. 35 odst. 3 Listiny). Tato míra je ovlivňována mnoha faktory, např. úrovní lidského poznání, společenskou situací, mezinárodními závazky, výsledky národního hospodářství, politickými vlivy apod.⁷⁹

Otázku, kdo je subjektem práva na příznivé životní prostředí, řeší soudy rozporuplně. V judikatuře se lze jen zřídka setkat s názorem, že subjektem tohoto práva mohou být vedle osob fyzických také osoby právnické.⁸⁰ Podle menšinové judikatury jsou způsobilé být nositeli práva na příznivé životní prostředí ty z právnických osob, pro něž je ochrana zájmů životního prostředí hlavní nebo podstatnou náplní jejich činnosti. Typicky se bude jednat o ekologická občanská sdružení, která je možno vnímat jako obhájce práva na příznivé životní prostředí ve prospěch svých členů i ostatních lidí.⁸¹

Převažující judikatura však právnické osoby za subjekty práva na příznivé životní prostředí nepovažuje. Soudy pravidelně vycházejí z usnesení Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 282/97 a odkazují na jeho závěry.⁸² Aniž by předestřely vlastní úvahy podepřené přesvědčivou argumentací, spokojují se v odůvodnění svých rozhodnutí zpravidla s pouhou

⁷⁸ Srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 19. 6. 2007, sp. zn. II. ÚS 1372/07. Usnesení se sice věnuje právu na spravedlivou odměnu za práci (čl. 28 Listiny), lze však přiměřeně skrze čl. 41 Listiny vztáhnout na celou oblast základních práv třetí generace.

⁷⁹ Viz usnesení Ústavního soudu ze dne 28. 1. 2003, sp. zn. IV. ÚS 254/02. Srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 10. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 15/96.

⁸⁰ Viz nálezy Ústavního soudu ze dne 10. 7. 1997, sp. zn. III. ÚS 70/97, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2007, čj. 2 As 12/2006-111 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2007, čj. 2 As 13/2006-110. Srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. I. ÚS 486/04.

⁸¹ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2007, čj. 2 As 12/2006-111 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2007, čj. 2 As 13/2006-110.

⁸² Srov. Stejskal, V.: Vývojové tendence právní úpravy ochrany přírody, Praha, Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2012, s. 147.

konstatací, že toto právo právnické osobě z povahy věci náležet nemůže, neboť toto právo svědčí pouze osobám fyzickým jakožto reálně existujícím biologickým organismům.⁸³

Usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 1. 1998, sp. zn. I. ÚS 282/97, uvádí, že právnická osoba se může domáhat ochrany pouze takových Listinou zaručených základních práv, která odpovídají jejímu právnímu postavení a která jsou svou povahou pro ni použitelná. Ustanovení čl. 35 Listiny zakotvující právo na příznivé životní prostředí a včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů nelze vztahovat na právnické osoby. *„Je zřejmé, že práva vztahující se k životnímu prostředí přísluší pouze osobám fyzickým, jelikož se jedná o biologické organismy, které - na rozdíl od právnických osob - podléhají eventuálním negativním vlivům životního prostředí. Tomu ostatně odpovídá i charakteristika životního prostředí, jak ji provedl zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí.“* Na základě výše uvedeného proto prý nelze ani ustanovení § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, považovat za konkretizaci čl. 35 Listiny.⁸⁴

Proti tomuto rozhodnutí Ústavního soudu jsou doktrínou vznášeny výhrady formálního i věcného charakteru.⁸⁵ Věc ani nebyla projednávána senátem, neboť předmětná ústavní stížnost byla odmítnuta jako podaná osobou zjevně neoprávněnou. Ústavní soud se tímto rozhodnutím zřejmě odchýlil od své dřívější judikatury (nálezu sp. zn. III. ÚS 70/97), měl tudíž věc předložit k posouzení plénu. Životní prostředí je veřejným statkem, proto z něj nelze vylučovat ani právnické osoby. Ačkoliv samotné právnické osoby skutečně nepodléhají negativním vlivům životního prostředí, jejich existence je podmíněna činností fyzických osob, a proto se vliv nepříznivého životního prostředí musí projevit i na osobách právnických. Zákony, které provádějí čl. 35 Listiny, umožňují domáhat se práva na příznivé životní prostředí ekologicky zaměřeným občanským sdružením. Shora zmíněné usnesení Ústavního soudu popírá jejich smysl a způsobuje, že tato ochrana je neefektivní.⁸⁶

Listina ukládá v čl. 35 odst. 3 také právnickým osobám povinnosti ve vztahu k životnímu prostředí. Právu každého na příznivé životní prostředí koresponduje povinnost každého předcházet znečišťování nebo poškozování životního prostředí a minimalizovat

⁸³ Viz např. usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 2. 2005, sp. zn. I. ÚS 603/04, ze dne 21. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 1791/07 a ze dne 28. 1. 2003, sp. zn. IV. ÚS 254/02. Obdobně také rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2004, čj. 5 A 151/2001-56, ze dne 29. 7. 2004, čj. 7 A 139/2001-67, ze dne 16. 7. 2008, čj. 8 As 35/2007-92 a ze dne 11. 12. 2008, čj. 8 As 35/2008-97.

⁸⁴ Viz usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 1. 1998, sp. zn. I. ÚS 282/97.

⁸⁵ Viz Stejskal, V.: Vývojové tendence právní úpravy ochrany přírody, Praha, Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2012, s. 147 - 149.

⁸⁶ Blíže viz Hulmák, M.: Právnické osoby a právo na příznivé životní prostředí in Černý, P., Dohnal, V. (eds): Přístup k soudům při ochraně životního prostředí, Praha, ASPI, 2004, s. 111 a násl.

nepříznivé důsledky na životní prostředí.⁸⁷ Proto by jim mělo být recipročně přiznáno i právo na příznivé životní prostředí.⁸⁸ Jestliže právníkům osobám toto právo nepřísluší, jaký má pak význam zákonná právní úprava postavení právníků osob, zejména občanských sdružení? Ta jsou zakládána jednotlivci s cílem účinnějšího prosazování jejich vlastních zájmů. Je-li smyslem existence občanského sdružení, hájícího zájmy dle §70 ZOPK, efektivnější prosazování individuálních práv na příznivé životní prostředí svých členů, mělo by mít občanské sdružení stejné postavení jako každý z nich.⁸⁹ Nabízí se dvojí praktické řešení tohoto problému. Buď skrze občanské sdružení, v němž se spojí fyzické osoby za účelem hájení svých veřejných subjektivních práv, nebo pomocí nevládní organizace, která bude hájit veřejný zájem na ochraně životního prostředí, často i tam, kde ho zanedbává hájit stát.⁹⁰

Někteří autoři zastávají názor, že práva na příznivé prostředí se mohou domáhat nejen občanská sdružení, ale také právníkové osoby, jejichž předmět činnosti závisí na příznivém životním prostředí.⁹¹ Judikát není z aktuálního pohledu souladný s hledisky Aarhuské úmluvy (zejména s čl. 2 odst. 5 a čl. 9).⁹² Určitým právníkům osobám v některých případech prováděcí zákony zaručují dokonce privilegované postavení ve srovnání s fyzickými osobami, popř. jinými právníkými osobami. Činí tak zejména ustanovení § 70 ZOPK.⁹³

Podle recentní judikatury Ústavního soudu⁹⁴ nelze z nálezu Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 70/97 jednoznačně dovodit, že by přiznával subjektivní veřejné základní právo na příznivé životní prostředí i osobám právníkým, přičemž na tom nemůže nic změnit ani opačný názor vyjádřený v usnesení ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. I. ÚS 486/04. V tomto posledně zmíněném rozhodnutí Ústavní soud právě z nálezu sp. zn. III. ÚS 70/97 naopak dovodil, že práva zaručená čl. 35 Listiny lze vztahovat i na právníkové osoby, a dodal, že „v demokratickém právním státě je životní prostředí hodnotou, jejíž ochrana má být realizována za aktivní participace všech složek občanské společnosti, včetně občanských sdružení a nevládních organizací, které mají povahu právníků osob. Diskurs v rámci otevřené

⁸⁷ Viz usnesení Ústavního soudu ze dne 28. 1. 2003, sp. zn. IV. ÚS 254/02.

⁸⁸ Viz Stejskal, V.: Vývojové tendence právní úpravy ochrany přírody, Praha, Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2012, s. 149 - 150.

⁸⁹ Viz Stejskal, V., Sobotka, M.: Právo životního prostředí v judikatuře českých soudů in Jurisprudence č. 2/2006, s.77 - 85.

⁹⁰ Viz též Stejskal, V.: Vývojové tendence právní úpravy ochrany přírody, Praha, Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2012, s. 147 - 149 a 248.

⁹¹ Viz Černý, P., Dohnal, V. (eds.): Přístup k soudům při ochraně životního prostředí, Praha, ASPI, 2004, s. 21.

⁹² Viz Stejskal, V.: Vývojové tendence právní úpravy ochrany přírody, Praha, Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2012, s. 147 - 149 a 248.

⁹³ Viz Stejskal, V.: Vývojové tendence právní úpravy ochrany přírody, Praha, Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2012, s. 147.

⁹⁴ Viz usnesení Ústavního soudu ze dne 15. 6. 2009, sp. zn. IV. ÚS 2659/08.

*společnosti, realizovaný případně též právními prostředky a v řízení před soudy, je pak účinnou zárukou ochrany přírodního bohatství státu.*⁹⁵ Tohoto výkladu se však Ústavní soud do budoucna nepřidržel, naopak dále judikuje v tom smyslu, že ačkoliv Ústavní soud dospěl v nálezu sp. zn. III. ÚS 70/97 k závěru o porušení práva občanského sdružení na příznivé životní prostředí, je z odůvodnění tohoto nálezu zřejmé, že má na mysli jen porušení procesních práv souvisejících s právem na životní prostředí.⁹⁶

2.2.3 Vymahatelnost

Přestože je pojem „životní prostředí“ ve smyslu preambule Listiny, preambule Ústavy a čl. 7 Ústavy chápán jako veřejný statek, není tím vyloučena existence veřejného subjektivního práva na příznivé životní prostředí dle čl. 35 odst. 1 Listiny, ani práva se jej v zákonem stanoveném rozsahu domáhat. Opačný výklad by vedl k faktickému popření práva na příznivé životní prostředí jako subjektivního práva.⁹⁷

Výklad soudů, že právo na příznivé životní prostředí právnické osobě z povahy věci náležet nemůže, ve svých důsledcích výrazně omezuje možnost ekologických občanských sdružení domáhat se ve správním soudnictví ochrany. Ty totiž, byť hájí veřejné zájmy, nemohou namítat, že byly ve správním řízení zkráceny na tomto hmotném právu.⁹⁸

Problematiku přístupu na soud dále rozvádí kapitola 3.2.

2.2.4 Shrnutí

Přestože je pojem životního prostředí chápán jako veřejný statek, není tím podle Ústavního soudu vyloučena existence veřejného subjektivního práva na příznivé životní prostředí ve smyslu čl. 35 odst. 1 Listiny. Ústavní soud zdůraznil, že právo na příznivé životní prostředí je právem s relativním obsahem. Je třeba jej vykládat se zřetelem ke konkrétním zákonům, které jej provádějí, a k podmínkám konkrétního případu. Obsah pojmu „příznivé“ se liší v konkrétním místě a čase.

Listina ukládá zákonodárci, aby naplnil pojem příznivé životní prostředí obsahem a vymezil způsob realizace práva na příznivé životní prostředí. Judikatura i doktrína je zajedno v tom, že nikdy nesmí být porušena podstata a smysl tohoto práva. Objevují se však

⁹⁵ Viz usnesení Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. I. ÚS 486/04.

⁹⁶ Viz např. usnesení Ústavního soudu ze dne 10. 7. 2008, sp. zn. III. ÚS 3118/07.

⁹⁷ Viz náleží Ústavního soudu ze dne 10. 7. 1997, sp. zn. III. ÚS 70/97.

⁹⁸ Srov. např. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 12. 4. 2000, čj. 5 A 98/98-109 a usnesení Ústavního soudu ze dne 21. 12. 2000, sp. zn. II. ÚS 420/2000. Obdobně rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2004, čj. 5 A 137/2000-37, ze dne 15. 7. 2004, čj. 5 A 125/2001-44 a ze dne 12. 8. 2005, čj. 5 A 90/2002-66.

polemiky, zda je právo na příznivé životní prostředí skutečným základním právem či nikoliv. Jedná se totiž o právo třetí generace, kterého je možné se domáhat pouze v mezích stanovených zákonem. Zároveň je ve prospěch tohoto práva limitován výkon všech ostatních práv (čl. 35 odst. 3 Listiny). Odpověď na otázku, jaký má právo na příznivé životní prostředí charakter, je určující pro zvažování, jak přísně proporcionalní ke sledovanému cíli musí být zákonná právní úprava, která stanoví tomuto právu obsah i způsob jeho realizace. Judikatura Ústavního soudu považuje zde za postačující, pokud prováděcí zákonná úprava sleduje legitimní cíl způsobem, který může rozumně vést k jeho dosažení.

Judikatura řeší rozporně otázku, kdo je subjektem práva na příznivé životní prostředí. Shoda panuje pouze ohledně osob fyzických, kterým toto právo bezesporu náleží. Ve vztahu k osobám právnickým se lze s tímto názorem v judikatuře setkat jen zřídka. Z rozhodovací činnosti Nejvyššího správního soudu je nutné upozornit na existenci dvou rozsudků, které jako nositele práva na příznivé životní prostředí uznaly ty z právnických osob, pro něž je ochrana zájmů životního prostředí hlavní nebo podstatnou náplní jejich činnosti.

Většinová judikatura právnické osoby za subjekty práva na příznivé životní prostředí nepovažuje. Soudy přitom vycházejí ze závěrů usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 1. 1998, sp. zn. I. ÚS 282/97, které vyvolává mnohé kontroverze. Mimo jiné ohledně otázky, zda se Ústavní soud tímto rozhodnutím neodchýlil od své judikatury, pročež měla být věc předložena k rozhodnutí plénu Ústavního soudu. Již předtím totiž náleží Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 70/97 přiznal právo na příznivé životní prostředí občanskému sdružení. Později na tuto skutečnost bylo poukazováno, Ústavní soud však těmto námitkám nepřisvědčil, jelikož žádný rozpor ve své judikatuře neshledal. Podle jeho názoru je z odůvodnění uvedeného nálezu zřejmé, že má na mysli jen procesní práva související s právem na životní prostředí.

Doktrína kritizuje zejména fakt, že přiznání práva na příznivé životní prostředí toliko fyzickým osobám zakládá nedůvodnou nerovnost a právnické osoby tím diskriminuje. Povinnost neohrožovat a nepoškozovat životní prostředí uložená čl. 35 odst. 3 Listiny se totiž vztahuje na osoby fyzické i právnické. Výklad soudů, podle kterého nejsou nositeli práva na příznivé životní prostředí osoby právnické, výrazně omezuje možnost domáhat se ochrany ve správním soudnictví.

2.3 Právo na informace

2.3.1 Základní práva na informace

Základní právo na informace ve smyslu čl. 17 Listiny, patří mezi politická práva jednotlivců. Smyslem tohoto základního práva je ve vztahu k veřejné moci kontrola jejího výkonu, zejména činnosti veřejné správy, kontrola vynakládání veřejných prostředků a hospodaření s veřejným majetkem. Nedostatečná transparentnost činnosti veřejné moci by mohla vést k narušení její autority a důvěry veřejnosti v její spravedlivý výkon.⁹⁹

Ohledně informací o životním prostředí obsahuje Listina v čl. 35 odst. 2 speciální úpravu k obecnému právu na informace podle čl. 17 Listiny. V poměru speciality jsou také zákony, které zmíněné články provádějí.¹⁰⁰ Ustanovení § 2 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, vylučuje aplikaci tohoto zákona (nelze jej proto v takovém případě použít ani subsidiárně) na poskytování informací upravených zvláštním zákonem. Ohledně poskytování informací o životním prostředí je speciální úpravou zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí.¹⁰¹ Na základě čl. 17 Listiny, třebaže má širší věcné vymezení, lze považovat informace jen po veřejných institucích, kdežto čl. 35 odst. 2 Listiny působí *erga omnes*, byť zas jen ohledně specifických informací.¹⁰²

2.3.2 Právo na informace o stavu životního prostředí

Nejvyšší správní soud nastínil, že základní právo na informace o stavu životního prostředí (čl. 35 odst. 2 Listiny) lze pohlížet dvojí perspektivou, buď jako na speciální právo k obecnému právu na informace (čl. 17 Listiny), které je založené v rovině obecné jako právo politické, nebo jako na originární právo v oblasti práv hospodářských a sociálních jako součást tzv. třetí generace základních práv (čl. 41 Listiny).¹⁰³

Ústavní soud se k charakteru práva na informace o stavu životního prostředí vyjádřil v tom smyslu, že se jedná o subjektivní individuální právo veřejnoprávní povahy.¹⁰⁴ Zmíněné právo náleží každému, je však individualizováno v tom smyslu, že se jej může domáhat pouze

⁹⁹ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 5. 2008, čj. 1 As 17/2008-67 a náleží Ústavního soudu ze dne 30. 3. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 2/10, publ. pod č. 123/2010 Sb.

¹⁰⁰ Viz Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, 3. vyd., Praha, C. H. Beck, 2010, s. 48. Ke vztahu speciality obou ustanovení Listiny viz též usnesení Ústavního soudu ze dne 19. 1. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 26/95.

¹⁰¹ Viz rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 28. 3. 2008, čj. 29 Ca 339/2006-28 a rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 4. 2007, čj. 9 Ca 270/2004-39.

¹⁰² Viz Pavlíček, V.: Ústavní právo a státověda, 1. úplné vyd., Praha, Leges, 2011, s. 677.

¹⁰³ Srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 10. 2004, čj. 6 A 93/2001-56.

¹⁰⁴ Srov. Stejskal, V.: Vývojové tendence právní úpravy ochrany přírody, Praha, Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2012, s. 150.

konkrétní subjekt, mezi nímž a tímto právem existuje úzký vztah s rysy osobní povahy.¹⁰⁵ Veřejné subjektivní právo na informace o stavu životního prostředí tudíž není způsobilé sukcese na právního nástupce. Veřejná subjektivní práva se v zásadě zakládají originárně, nikoliv odvozeně, a netvoří součást práv přecházejících na právního nástupce, ledaže zákon stanoví jinak. V oblasti práva na informace však žádná zvláštní úprava umožňující sukcesi neexistuje. Jelikož právo na informace o životním prostředí náleží každému, může se jej každý domáhat svým jménem, bez ohledu na otázku právního nástupnictví.¹⁰⁶

Subjektem práva na informace o stavu životního prostředí jsou osoby fyzické i právnické.¹⁰⁷ Kontroverzní usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 1. 1998, sp. zn. I. ÚS 282/97, již zmiňované v podkapitole 2.2.2, nepřiznalo právnickým osobám žádná práva plynoucí z ustanovení čl. 35 Listiny, tedy ani právo na informace ve smyslu odst. 2 téhož ustanovení. Po vydání tohoto usnesení byl přijat zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, který právo na informace vztahuje i na osoby právnické.¹⁰⁸ Navzdory tomu převzal Ústavní soud zvěry uvedeného rozhodnutí i do svého usnesení ze dne 27. 10. 2005, sp. zn. II. ÚS 42/05, ve kterém opět nepřihlížel právnickým osobám v ústavní rovině ani právo na informace o stavu životního prostředí.¹⁰⁹ Avšak v rovině obyčejného zákona náleží toto právo nesporně také právnickým osobám.¹¹⁰ Zákonodárce totiž v podstatě založil právo na informace o stavu životního prostředí fyzickým i právnickým osobám tím, že v zákoně č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, zavedl v § 2 písm. c) legislativní zkratku "žadatel", která zahrnuje jak fyzické, tak právnické osoby. Uvedený zákon je tak v souladu s požadavky Aarhuské úmluvy a směrnice Rady a Evropského parlamentu č. 2003/4/ES z 28. 1. 2003, o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí, podle kterých má právo na tyto informace náležet fyzickým i právnickým osobám.¹¹¹

Právo na informace o stavu životního prostředí (čl. 35 odst. 2 Listiny) je nejen předpokladem pro uplatňování práva na příznivé životní prostředí, ale též předpokladem účasti veřejnosti na ochraně životního prostředí, která je stavem životního prostředí a zásahy do něj vždy dotčena. Včas získané, srozumitelné a úplné informace jsou velice důležitým

¹⁰⁵ Viz usnesení Ústavního soudu ze dne 27. 9. 2005, sp. zn. II. ÚS 42/05.

¹⁰⁶ Viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 10. 2004, čj. 6 A 93/2001-56 nebo usnesení Ústavního soudu ze dne 27. 9. 2005, sp. zn. II. ÚS 42/05.

¹⁰⁷ Viz Pavlíček, V.: Ústavní právo a státověda, 1. úplné vyd., Praha, Leges, 2011, s. 677.

¹⁰⁸ Viz Pavlíček, V.: Ústavní právo a státověda, 1. úplné vyd., Praha, Leges, 2011, s. 678.

¹⁰⁹ Viz usnesení Ústavního soudu ze dne 27. 9. 2005, sp. zn. II. ÚS 42/05.

¹¹⁰ Srov. Pavlíček, V.: Ústavní právo a státověda, 1. úplné vyd., Praha, Leges, 2011, s. 677.

¹¹¹ Viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 10. 2004, čj. 6 A 93/2001-56.

předpokladem ochrany životního prostředí. Právu na informace o stavu životního prostředí odpovídá povinnost státních orgánů zajistit poskytnutí požadované informace.¹¹²

2.3.3 Poskytování informací o životním prostředí

Žadatel nemusí uvádět, z jakého důvodu o informace žádá. Skutečnost, jakým zájmem byl při podání žádosti veden, nehraje pro posouzení žádosti roli.¹¹³ Žadatel rovněž nemusí specifikovat, podle kterého zákona se požadovaných informací domáhá. Naopak je úkolem povinného subjektu posoudit, o jaké informace se vlastně jedná a podle kterého právního předpisu má být při jejich poskytnutí nebo odepření postupováno. Případný odkaz na nesprávný předpis uvedený v žádosti není závazný z hlediska postupu povinného při vyřízení předmětné žádosti, neboť rozhodující je obsah žádosti, nikoliv její označení. Shledá-li povinný, že požadované informace nejsou informacemi o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů ve smyslu § 2 písm. a) zákona č. 123/1998 Sb., je povinen žádost posoudit a vyřídit na základě obecné právní úpravy týkající se práva na svobodný přístup k informacím, jež je obsažena v zákoně č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.¹¹⁴

Pojem informace o životním prostředí je definován výčtem uvedeným v § 2 písm. a) zákona č. 123/1998 Sb. pod body 1 - 13. Jedná se o výčet demonstrativní, mohou tedy existovat i další zde neuvedené informace vztahující se k životnímu prostředí. Informacemi o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů, uvedenými v § 2 písm. a) zákona č. 123/1998 Sb. pod bodem 7, jsou ekonomické a finanční analýzy použité v rozhodování ve věcech životního prostředí, tedy podkladové materiály použité při rozhodování, nikoliv rozhodnutí samotné (např. rozhodnutí o přidělení finančních prostředků ze státního rozpočtu).¹¹⁵

Údaje o stavech spárkaté zvěře v jednotlivých honitbách nejsou informacemi, jejichž poskytnutí vylučují předpisy o ochraně osobních nebo individuálních údajů či o ochraně osobnosti. Jedná se o informace o využívání veřejného statku, konkrétně zvěře jako přírodního bohatství podle § 2 písm. b) zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, nikoliv o informace o jednotlivých fyzických či právnických osobách, tudíž nejde o individuální údaje ve smyslu § 2 odst. 1 zákona č. 89/1995 Sb., o státní statistické službě. Počty ulovené či volně žijící zvěře v jednotlivých honitbách přímo nesouvisí s majetkovými poměry vlastníků honiteb. Poskytnutí informací z oblasti myslivosti proto nepředstavuje zásah do práva

¹¹² Viz Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, 3. vyd., Praha, C. H. Beck, 2010, s. 48.

¹¹³ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2008, čj. 8 As 57/2006-67.

¹¹⁴ Viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 4. 2007, čj. 9 Ca 270/2004-39.

¹¹⁵ Srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 4. 2007, čj. 9 Ca 270/2004-39.

vlastnického. Tyto údaje se též nijak nedotýkají lidské důstojnosti, osobní cti, dobré pověsti či jmen konkrétních fyzických osob, proto jejich poskytnutím nemůže dojít ani k zásahu do práva na ochranu osobnosti. Poskytnutí informace o stavech spárkaté zvěře v jednotlivých honitbách tak nesmí být odepřeno podle § 8 odst. 1 písm. b) zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí. V opačném případě by došlo k porušení práva na informace o stavu životního prostředí zaručeného čl. 35 odst. 2 Listiny. Je nepřípustné, aby veřejnost neměla přístup k informacím, které zjevně se stavem životního prostředí souvisí.¹¹⁶

2.3.4 Poskytování dalších informací

Informací, na jejichž poskytování se nevztahuje zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, se lze domáhat prostřednictvím zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Při výkladu pojmu "informace" ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, jenž je realizací čl. 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod, je nutné zvolit takový postup, který ve svých důsledcích fakticky nezužuje rozsah ústavně zaručených práv (čl. 4 odst. 4 Listiny).¹¹⁷

Poskytováním informací je poskytování jejich obsahu. Informací ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, se rozumí veškerý textový, popř. také grafický obsah předmětných listin, nikoliv selektivní sdělení jejich obsahu. Jestliže žadatel požádá o poskytnutí kopií smlouvy, na jejíž obsah se nevztahuje ochrana obchodního tajemství, je povinný subjekt povinen pořídit její fotokopii, popř. jinak hodnověrným způsobem poskytnout žadateli obsah smlouvy v kompletní podobě. Smlouvu lze interpretovat a posoudit pouze jako celek. Zpřístupněním jen některých vybraných údajů o smlouvě je tento záměr zcela znemožněn. Pokud povinný subjekt svévolně údaje selektuje a poskytuje tak pouze část požadovaných informací, jedná proti účelu zákona a porušuje ústavně zaručené právo na informace.¹¹⁸ Obdobně musí být poskytnuta fotokopie určitého rozhodnutí, nebrání-li tomu zákonná výjimka. Nepostačí pouhé selektivního sdělení obsahu rozhodnutí.¹¹⁹

Informací podle § 3 odst. 3 citovaného zákona není koncept správního aktu, neboť jeho obsah není autoritativním výstupem činnosti veřejné správy. Koncept jakéhokoli správního aktu, ať již protokolu nebo rozhodnutí, je vždy jen přípravnou pracovní verzí, která se ve výsledku může od verze konečného správního aktu značně lišit. Neposkytování

¹¹⁶ Viz rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 24. 11. 2005, čj. 22 Ca 442/2003-30.

¹¹⁷ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 10. 2003, čj. 5 A 119/2001-38.

¹¹⁸ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 5. 2008, čj. 1 As 17/2008-67.

¹¹⁹ Viz rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 7. 8. 2009, čj. 29 Ca 193/2007-41.

nedokončených správních aktů je ochranou před zavádějícím informováním veřejnosti. Povinný subjekt poskytne pouze takovou informaci, resp. takovou listinu, jež vznikla v rámci řádného výkonu veřejné správy, tzn. nejen v rámci pravomoci a působnosti, ale také v průběhu takové činnosti, která je v souladu se zákonem.¹²⁰

Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, se vztahuje na poskytování informací, které jsou v působnosti povinného subjektu (§ 2 odst. 1). K působnosti povinného subjektu se vztahují zpravidla všechny informace, které má objektivně k dispozici. Tento závěr vyplývá ze zásady zákonnosti výkonu veřejné moci. Povinný subjekt je povinen vykonávat svou činnost pouze v mezích a způsoby stanovenými zákonem, a pokud v rámci své činnosti fyzicky disponuje některými informacemi, mělo by to být pouze v důsledku výkonu jeho zákonné působnosti. Žadatel o informaci tak má právo na sdělení všech údajů, s nimiž povinný subjekt pracuje a jejichž poskytnutí není zákonem vyloučeno či omezeno.¹²¹

Povinnost poskytovat informace se netýká dotazů na názory, budoucí rozhodnutí a vytváření nových informací (§ 2 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím). Tato výlučka dopadá pouze na ty názory povinného subjektu, které dosud nebyly formálně zaujaty. Nevztahuje se na případy, kdy názory povinného subjektu byly zachyceny na jakýkoliv nosič (typicky na list papíru, v elektronickém dokumentu).¹²²

Žadatel je oprávněn žádat o poskytnutí informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, opakovaně. Třebaže již byla žadateli na základě žádosti poskytnuta informace anebo bylo vydáno rozhodnutí o zamítnutí této žádosti, nic nebrání žadateli (má-li snad za to, že jeho původní žádosti nebylo vyhověno), aby podal žádost novou, byť i obsahově shodnou. Pokud je povinný subjekt názoru, že dotyčná informace již byla poskytnuta, novou obsahově shodnou žádost v zákonné lhůtě z tohoto důvodu zamítne.¹²³

Povinný subjekt poskytne veškeré požadované informace včetně doprovodných informací po vyloučení těch informací, jejichž poskytnutí zákon vylučuje. Právo odepřít informaci trvá pouze po dobu, po kterou trvá důvod odepření. Obsahuje-li rozhodnutí žádané

¹²⁰ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2009, čj. 5 As 68/2008-60 a s ním související usnesení Ústavního soudu ze dne 26. 10. 2010, sp. zn. IV. ÚS 2020/09.

¹²¹ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 5. 2009, čj. 1 As 29/2009-59.

¹²² Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 10. 2011, čj. 1 As 107/2011-70. Srov. Mates, P.: Právo na informace a jeho limity in Jurisprudence č. 5/2012, s. 45.

¹²³ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 7. 2004, čj. 5 A 65/2002-33.

podle zákona č. 106/1999 Sb. informace, jejichž poskytnutí je vyloučeno zákonem, je na správním orgánu učinit opatření nutná k jejich ochraně, např. znečitelněním.¹²⁴

2.3.5 Odepření poskytnutí informace

Odmítnutí poskytnout požadovanou informaci musí mít oporu v konkrétním ustanovení zákona.¹²⁵ Třebaže je povinný subjekt přesvědčen, že požadovaná informace nespadá do jeho působnosti, musí vydat rozhodnutí o odmítnutí žádosti (§ 15 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím). Nepostačí pouhé neformální sdělení. Konstatování, že požadovaná informace nespadá do jeho působnosti, v sobě totiž zahrnuje věcné posouzení žádosti. Je namístě, aby důvody odmítnutí podléhaly řádnému přezkumu jak v odvolacím řízení, tak v řízení před soudem. Nevyhoví-li povinný subjekt částečně žádosti o poskytnutí informací, musí se o tom vyslovit výrokem rozhodnutí a náležitě jej odůvodnit.¹²⁶ To vyplývá ze skutečnosti, že právo na informace je jedním ze základních práv a svobod (čl. 17 odst. 1 Listiny) a z postulátu, že každé rozhodnutí týkající se základních práv s svobod musí podléhat soudnímu přezkumu (čl. 36 odst. 2 Listiny).¹²⁷

Poskytnutí informace požadované podle zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, může být odepřeno v souladu s § 8 odst. 1 písm. d) citovaného zákona, jde-li o obchodní tajemství.¹²⁸ Tento pojem chápe judikatura jako skutečnost, jež musí být vykládána v souvislosti s důvody, pro něž je její existence zkoumána. Na jedné straně stojí zájem veřejnosti na kontrole veřejné správy a na straně druhé zájem soukromoprávních subjektů na uchování jejich obchodního tajemství. Je třeba posoudit, který zájem v konkrétním případě převažuje. Správní orgán musí vždy zkoumat, zda informace skutečně splňuje všechny náležitosti obchodního tajemství (§ 17 zákona č. 513/1991 Sb., obchodního zákoníku). Nejedná-li se o obchodní tajemství, musí povinný subjekt požadované informace žadateli poskytnout, ledaže by existoval jiný důvod k jejich odepření.¹²⁹

Z důvodu ochrany obchodního tajemství podle § 9 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, nelze odepřít poskytnutí informací, které se týkají rozsahu používání prostředků z veřejných rozpočtů a jejich příjemce (§ 9 odst. 2). Používání

¹²⁴ Viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 5. 2007, čj. 5 Ca 126/2006-28.

¹²⁵ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 3. 2008, čj. 7 As 24/2007-106.

¹²⁶ Blíže viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2009, čj. 2 As 44/2008-72 a ze dne 19. 2. 2004, čj. 5 A 5/2002-33.

¹²⁷ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 3. 2008, čj. 7 As 24/2007-106.

¹²⁸ Viz rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 28. 3. 2008, čj. 29 Ca 339/2006-28.

¹²⁹ Blíže viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 3. 2008, čj. 7 As 24/2007-106.

veřejných prostředků přitom zahrnuje nejen přímé výdaje, ale i prominutí plateb, které by jinak byly příjmem těchto rozpočtů. Smyslem ustanovení § 9 odst. 2 je umožnit veřejnou kontrolu hospodaření s veřejnými prostředky. Jelikož samotná informace o ceně nevypovídá o způsobu hospodaření, je nutné společně s ní vždy poskytnout alespoň rámcovou informaci o předmětu plnění, za něž se cena poskytuje, a to v rozsahu nezbytném pro posouzení hospodárnosti využití veřejných prostředků.¹³⁰

2.3.6 Povinný subjekt

Subjektem povinným poskytovat informace může být i osoba soukromého práva. Právnícké osoby, které zakládá obec pro výkon samostatné působnosti, podléhají režimu zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Samotná skutečnost, že subjekt je akciovou společností, tedy osobou soukromého práva, jej nevyklučuje z okruhu povinných osob ve smyslu tohoto zákona. Ochrana veřejného zájmu by měla být vždy přítomným prvkem činnosti obce. Proto neobstojí argumentace, že jediným účelem založení akciové společnosti je podnikání v oblasti profesionálního fotbalu, nikoliv uspokojování veřejných potřeb. Restriktivní výklad pojmu povinný subjekt by mohl vést k vyloučení dopadu citovaného zákona na nezanedbatelnou část činnosti územních samosprávných celků a jejich orgánů v důsledku prostého zakládání společností soukromého práva.¹³¹

Státní podnik, pokud byl zřízen zákonem, zřejmě nesplňuje zákonné předpoklady pro to, aby mohl být považován za povinný subjekt dle § 2 písm. b) bodu 1, 2 či 3 zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí. Státní podnik není orgánem veřejné moci ve smyslu bodu 1, nýbrž právníckou osobou provozující podnikatelskou činnost s majetkem státu. Nesvědčí mu ani postavení podle bodu 2, protože nevykonává působnost v oblasti veřejné správy. Konečně ani podle bodu 3, neboť vznikl-li přímo na základě zákona, nesplňuje podmínku, že byl zřízen, řízen či pověřen subjekty uvedenými v bodech 1 a 2.¹³²

Státní podnik může být jako veřejná instituce povinným subjektem dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Ústavní soud definoval pět znaků, které musí být převážně splněny, aby mohla být i soukromá právnícká osoba považovaná za veřejnou instituci. Typické pro veřejnou instituci je, že vzniká veřejnoprávním úkonem, jejím

¹³⁰ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2004, čj. 7 A 118/2002-37.

¹³¹ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2008, čj. 8 As 57/2006-67.

¹³² Srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 4. 2004, čj. 7 A 109/2001-52.

zřizovatelem je stát, stát vytváří jednotlivé orgány instituce, nad činností instituce je vykonáván státní dohled a instituce sleduje veřejný účel.¹³³

Relevantní znaky akciové společnosti ČEZ (způsob vzniku, osoba zřizovatele, vytváření orgánů, státní dohled, veřejný účel) převažují ve prospěch podřazení tohoto subjektu mezi veřejné instituce. Ve smyslu § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, je povinna poskytovat informace spadající do její působnosti.¹³⁴

Ze zásady nerozpornosti právního řádu plyne, že subjekt, kterému je uloženo poskytovat některé informace v procesu upraveném zákonem č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, má podle stejné procesní úpravy poskytovat i informace, jejichž poskytnutí mu ukládá jiný právní předpis, který sám neobsahuje procesní úpravu jejich poskytování. Je tomu tak např. u poskytování informací o zajištění jaderné bezpečnosti a radiační ochrany podle § 17 odst. 1 písm. k) zákona č. 18/1997 Sb., atomového zákona.¹³⁵

2.3.7 Právo nahlížet do spisu

Žádost o kopii jednotlivého rozhodnutí nebo podání je žádostí o sdělení informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, která není dotčena ustanoveními správního řádu nebo zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona.¹³⁶ Třebaže by takovou žádost podal účastník řízení, nejedná se o žádost o nahlédnutí do spisu podle § 38 správního řádu.¹³⁷ Podle správního řádu a stavebního zákona mohou získat informace o řízení před správními orgány nahlížením do spisu účastníci řízení a jejich zástupci, popř. v odůvoděných případech i jiné osoby. Tyto zákony upravují právo nahlížet do spisu v nejširším možném rozsahu, aniž by zájemce o nahlížení musel specifikovat informace, které má v úmyslu ve spisu vyhledat. Právní úprava nahlížení do spisu však nevylučuje možnost požádat o poskytnutí informace ze spisu podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. To platí bez ohledu na to, zda je žadatel osobou oprávněnou k nahlédnutí do spisu a k pořizování výpisů z něj.¹³⁸ Obdobně je možné žádat také o informace obsažené v územně plánovací dokumentaci a dokumentaci staveb.

¹³³ Viz náleží Ústavního soudu ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06.

¹³⁴ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 10. 2009, čj. 2 Ans 4/2009-93.

¹³⁵ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2010, čj. 2 Ans 7/2010-175.

¹³⁶ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2007, čj. 8 As 45/2006-47.

¹³⁷ Viz rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 7. 8. 2009, čj. 29 Ca 193/2007-41.

¹³⁸ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 8. 2009, čj. 1 As 51/2009-106.

Nelze směřovat porušení procesních práv účastníka správního řízení a případné porušení zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Účastník, který měl možnost se seznámit se všemi podklady předmětného řízení a do stanoveného dne k nim uplatnit své námitky a připomínky, mohl svá procesní práva v předmětném řízení plně realizovat a nedošlo tedy k jejich porušení. To, že své možnosti nevyužil a trval na poskytnutí informace konkrétní formou podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, nemůže na tomto závěru ničeho změnit, protože právo na poskytnutí informací a procesní práva účastníka jiného správního řízení na sobě nejsou závislá.¹³⁹

2.3.8 Veřejnost zápisů zastupitelstva a usnesení rady obce

Publicita veřejné správy může spočívat v umožnění účasti na jednání, ze kterého vyloučena relevantní závěry pro správu veřejných věcí, anebo takovou možnost z legitimních důvodů odpírá, za to však zpřístupňuje informace o konečném výsledku rozhodovacího procesu. Občan obce, popřípadě vlastník nemovitosti na jejím území, má právo na fyzický přístup k usnesením rady obce, a to v jejich úplné a originální podobě, včetně případných osobních údajů. Tím spíše má také právo na kopii usnesení rady obce. Povinný subjekt poskytující informace ze zápisu ze schůze rady obce jiné osobě než členu zastupitelstva obce je povinen učinit opatření k ochraně práv a svobod jiných osob způsobem předvídanými v § 12 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. To ovšem neplatí, pokud občan obce požaduje informace z usnesení rady, k nimž má podle § 16 odst. 2 písm. e) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, zaručen přímý přístup.¹⁴⁰

Zápis ze schůze zastupitelstva obce nikdy nemohou obsahovat informace, které se neposkytují podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Ze zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, plyne, že zasedání zastupitelstva je veřejné, zápis musí být uložen na obecním úřadě k nahlédnutí a právo nahlížet do něj a pořizovat z něj výpisy má občan obce nebo vlastník nemovitosti na území obce. Tento zákon tedy opravňuje tyto osoby k nahlížení do úplné a originální podoby zápisů ze zasedání zastupitelstva obce a představuje v tomto ohledu *lex specialis* k zákonu č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Povinný subjekt proto nemůže ze zápisu ze zasedání zastupitelstva vyloučit žádnou informaci, jestliže žádost o poskytnutí informací podává občan obce.¹⁴¹

¹³⁹ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2009, čj. 8 As 10/2009-58.

¹⁴⁰ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2005, čj. 6 As 40/2004-62.

¹⁴¹ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2007, čj. 6 As 79/2006-58.

2.3.9 Shrnutí

Ústavní soud považuje právo na informace o stavu životního prostředí za subjektivní individuální právo veřejnoprávní povahy. Jelikož je toto právo individualizováno, není způsobilé sukcese na právního nástupce. Každý se však může domáhat svého vlastního práva na informace o stavu životního prostředí. To platí, přestože se judikatura nestaví zcela jednoznačně k otázce, zda právo na informace o stavu životního prostředí v ústavněprávní rovině svědčí také právníkům osobám. O tom, že na úrovni jednoduchého práva jsou osoby právníké jeho nositeli, nevyvstávají žádné pochybnosti.

Žadatel o informace nemusí uvádět, z jakého důvodu o ně žádá, ani specifikovat, podle kterého zákona se na povinném subjektu požadovaných informací domáhá. Případný odkaz na nesprávný předpis uvedený v žádosti není závazný z hlediska postupu povinného při vyřízení předmětné žádosti. Shledá-li povinný, že požadované informace nejsou informacemi o stavu životního prostředí, je povinen žádost posoudit a vyřídit na základě obecné právní úpravy.

Pojem informace o životním prostředí je vymezen demonstrativním výčtem uvedeným v ustanovení § 2 písm. a) zákona č. 123/1998 Sb., mohou tedy existovat i další zde neuvedené informace vztahující se k životnímu prostředí. Takovými informacemi mohou být například údaje o stavech spárkaté zvěře v jednotlivých honitbách. Počty ulovené či volně žijící zvěře v jednotlivých honitbách přímo nesouvisí s majetkovými poměry vlastníků honiteb, poskytnutí těchto informací proto nepředstavuje zásah do práva vlastnického.

Judikatura zdůrazňuje, že poskytováním informací se rozumí poskytování jejich obsahu, tj. kopie celé požadované smlouvy, rozhodnutí či podání, nikoliv selektivní sdělení jejich obsahu. Žadatel o informaci podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, má právo na sdělení všech údajů, s nimiž povinný subjekt pracuje a jejichž poskytnutí není zákonem vyloučeno či omezeno. Informací však není koncept správního aktu, neboť jeho obsah není autoritativním výstupem činnosti veřejné správy, ale jen přípravnou pracovní verzí. Neposkytování nedokončených správních aktů je ochranou před zavádějícím informováním veřejnosti. Povinnost poskytovat informace se netýká též dotazů na názory, budoucí rozhodnutí a vytváření nových informací. Tato výluka však dopadá pouze na ty názory povinného subjektu, které dosud nebyly formálně zaujaty. Nevztahuje se na případy, kdy názory povinného subjektu byly zachyceny na jakýkoliv nosič.

Žadatel je oprávněn žádat o poskytnutí informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, opakovaně. Třebaže je povinný subjekt přesvědčen, že požadovaná informace již byla poskytnuta, popř. nespadá do jeho působnosti, musí vydat rozhodnutí o odmítnutí žádosti a náležitě jej odůvodnit. Nepostačí pouhé neformální sdělení.

Subjektem povinným poskytovat informace může být i osoba soukromého práva, např. státní podnik či akciová společnost, lze-li ji považovat za veřejnou instituci. Typické pro veřejnou instituci je, že vzniká veřejnoprávním úkonem, jejím zřizovatelem je stát, stát vytváří jednotlivé orgány instituce, nad činností instituce je vykonáván státní dohled a instituce sleduje veřejný účel. Jsou-li tyto znaky alespoň převážně splněny, může být podle Ústavního soudu považována za veřejnou instituci i soukromá právnická osoba. Judikatura dovodila jejich splnění v případě akciové společnosti ČEZ, která je tak povinna poskytovat informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

Subjekt, který má povinnost poskytovat některé informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, má podle stejné procesní úpravy poskytovat i informace, jejichž poskytnutí mu ukládá jiný právní předpis, který sám neobsahuje procesní úpravu jejich poskytování. např. u poskytování informací o zajištění jaderné bezpečnosti a radiační ochrany podle § 17 odst. 1 písm. k) zákona č. 18/1997 Sb., atomového zákona.

Právní úprava nahlížení do spisu nevyklučuje možnost požádat o poskytnutí určité informace ze spisu podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. To platí bez ohledu na to, zda je žadatel osobou oprávněnou k nahlédnutí do spisu a k pořizování výpisů z něj. Účastenství ve správním řízení nevyklučuje poskytnutí informací témuž účastníku podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Účastníkovy procesní práva v toto řízení nejsou porušena tím, že nebylo vyhověno jeho žádosti o poskytnutí informací ze spisu. Zatímco právo účastníka řízení nahlížet do spisu je realizací práva procesního, právo na poskytnutí informací je prostředkem realizace práva hmotného.

Občan obce, popřípadě vlastník nemovitosti na jejím území, má jak právo na fyzický přístup k usnesením rady obce v jejich úplné a originální podobě, tak právo požadovat poskytnutí jejich kopie. Stejně osoby mají také právo nahlížet do zápisu ze schůze zastupitelstva obce. Zápisy ze schůzí zastupitelstva nikdy nemohou obsahovat informace, které se neposkytují podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Povinný subjekt nemůže ze zápisu ze zasedání zastupitelstva vyloučit žádnou informaci.

2.4 Kolize chráněných hodnot

2.4.1 Veřejný zájem

Veřejný zájem je třeba nalézt v procesu rozhodování o určité otázce a nelze jej v konkrétní věci a priori stanovit. Zjišťování veřejného zájmu v konkrétním případě je typicky pravomocí moci výkonné a nikoliv zákonodárné. Deklarování veřejného zájmu zákonem v konkrétně určené věci je neslučitelné s principy právního státu.¹⁴² Odporuje zejména principu dělby moci, omezuje rovněž právo na soudní přezkum a je tak v rozporu s čl. 1, čl. 2 odst. 1 a 3, čl. 81 a čl. 90 Ústavy, jakož i s čl. 36 a čl. 37 odst. 3 Listiny.¹⁴³ Nepřípustně se tím totiž vylučuje soudní přezkum existence veřejného zájmu, neboť ten již byl stanoven zákonem, kterým jsou obecné soudy vázány. Veřejný zájem představuje správní uvážení, u něhož soud přezkoumává, zda nevybočilo z mezí a hledisek zákona.¹⁴⁴ Z odůvodnění rozhodnutí správního orgánu musí být zřejmé, proč jeden veřejný zájem v daném případě převažuje nad jinými zájmy. Veřejný zájem na ochraně životního prostředí stojí vedle jiných veřejných zájmů. Pokud ty převládnu, je možné udělit výjimku z jinak zakázaných činností.¹⁴⁵

Většina složkových předpisů práva životního prostředí počítá s možností prosazení jiných veřejných zájmů na úkor ochrany životního prostředí.¹⁴⁶ Některé složkové zákony v obecné rovině výslovně stanoví, co lze považovat za veřejný zájem (např. § 4 odst. 1 a § 58 odst. 1 ZOPK), ale jedná se jen o proklamace, kterými zákonodárce blíže konkretizuje (či spíše pojmenovává) tento neurčitý právní pojem. Orgán veřejné moci musí při aplikaci právní normy v každém jednotlivém případě posoudit, zda na zvoleném řešni v daném případě veřejný zájem skutečně existuje. Za veřejný je však nutné považovat i zájem výslovně zákonem takto neoznačený, jedná-li se o zájem obecně a celospolečensky prospěšný.¹⁴⁷

Nemusí se vždy nutně jednat pouze o zájem státu či státních institucí. Ve veřejném zájmu může být i ochrana vlastnického práva jednotlivce. Obecně prospěšným zájmem je

¹⁴² Viz např. nálezy Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04 a ze dne 17. 3. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 24/08. K tomu srov. Kocourek, T.: Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí, 1. vyd., Praha, Leges, 2012, s. 24.

¹⁴³ Viz nálezy Ústavního soudu ze dne 17. 3. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 24/08, publ. pod č. 124/2009 Sb. Viz také Vícha, O.: Ústavní soud zrušil zákon o výslavně vzletové a přistávací dráhy Letiště Ruzyně pro jeho rozpor s ústavním pořádkem ČR in České právo životního prostředí č. 2/2009, s. 91 - 94.

¹⁴⁴ Blíže viz rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 20. 5. 1998, sp. zn. 10 Ca 65/98.

¹⁴⁵ Viz také Stejskal, V.: Vývojové tendence právní úpravy ochrany přírody, Praha, Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2012, s. 262 - 263.

¹⁴⁶ Viz Dudová, J.: Poznámky k prosazování veřejných zájmů při ochraně životního prostředí in České právo životního prostředí, č. 16, roč. 2005, s. 63.

¹⁴⁷ Viz Kocourek, T.: Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí, 1. vyd., Praha, Leges, 2012, s. 24 - 25.

zcela nepochybně i zájem na zabezpečení optimálního rozvoje života společnosti, zabezpečení součinnosti všech subjektů a činností v území s cílem dosáhnout jeho trvale udržitelného rozvoje. Tyto cíle a úkoly se realizují v územním plánování. Žádnou stavební aktivitu v území nelze vnímat izolovaně jako nějakou čistě soukromou iniciativu, jako jen osobní seberealizaci stavebníků, odtrženě od rozvoje území, v němž k ní dochází, neboť jde o věc navýsost veřejnou. Právě proto, pokud již jednou byly povoleny stavby rodinných domků v území s přístupem přes pozemek, který byl v rámci restituce vrácen původnímu vlastníkovi, je v souladu s veřejným zájmem domáhat se obnovení takového přístupu.¹⁴⁸

Ochranu životního prostředí lze vzhledem k jejímu významu považovat za důležitý veřejný zájem. Ústavní soud ji výslovně za veřejný zájem prohlásil v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 8/08, kde ji označil také jako ústavní hodnotu a legitimní ústavně konformní cíl.¹⁴⁹ Učinil tak v souvislosti s výkladem ustanovení § 68 ZOPK, které ukládá povinnost vlastníkům a nájemcům pozemků zlepšovat stav dochovaného přírodního a krajinného prostředí, což do jisté míry představuje omezení jejich vlastnických práv. Toto omezení je vzhledem k veřejnému zájmu na ochraně životního prostředí jako ústavní hodnoty přípustné.¹⁵⁰ Ústavní soud se vyslovil nejen pro ochranu přírody pasivním způsobem, tedy ve smyslu zachování dochovaného stavu, ale také ve prospěch její aktivní ochrany formou zlepšování druhového bohatství a přírodního i krajinného prostředí.¹⁵¹ Sluší se dodat, že vedle toho lze ochranu přírody samozřejmě realizovat rovněž v zájmu soukromém.¹⁵²

2.4.2 Přípustnost omezení základních práv

V případě kolize ústavních hodnot je možné, aby při splnění určitých podmínek, dostalo jedno základní právo či svoboda, resp. určitý veřejný statek přednost před jinými. Vždy platí, že základní práva a svobody lze omezit pouze v zájmu jiného základního práva či svobody nebo veřejného statku.¹⁵³ Přestože neexistuje žádná hierarchie těchto ústavních hodnot, neznamená to, že by byly stejně závažné a měly stejnou vnitřní hodnotu. Jejich kolize se řeší testem proporcionality, tj. je zvažováno na upřednostnění kterého z nich v konkrétním

¹⁴⁸ Blíže viz rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 20. 5. 1998, sp. zn. 10 Ca 65/98 nebo rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 31. 10. 2000, čj. 31 Ca 82/2000-51. Srov. Dudová, J.: Poznámky k prosazování veřejných zájmů při ochraně životního prostředí in České právo životního prostředí, č. 16, roč. 2005, s. 63.

¹⁴⁹ Viz nálezy Ústavního soudu ze dne 8. 7. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 8/08.

¹⁵⁰ Obdobně viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 4. 2009, sp. zn. 25 Cdo 193/2007.

¹⁵¹ Blíže viz Stejskal, V.: Nález Ústavního soudu ČR č. 256/2010 Sb. in České právo životního prostředí, č. 1/2011, s. 153 – 153.

¹⁵² Srov. Stejskal, V.: Vývojové tendence právní úpravy ochrany přírody, Praha, Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2012, s. 262 - 263.

¹⁵³ Viz nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 10. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 15/96.

případě převažuje zájem.¹⁵⁴ Nelze však absolutizovat jedno základní právo na úkor práva druhého, například právo podnikat na úkor práva na příznivé životní prostředí a opačně. Při upřednostnění jednoho před druhým je třeba minimalizovat zásah do druhého z nich.¹⁵⁵

Výše uvedená kritéria vymezil Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 15/96, v němž dále s ohledem na čl. 7 Ústavy dovodil, že „ochrana životního prostředí je veřejným statkem, pro jehož zájem je možno zákonem ústavně chráněné základní právo na vlastnictví omezit.“¹⁵⁶ Příznivý stav životního prostředí lze v souladu s principem nejvyšší hodnoty označit (vedle hodnot jako jsou život, zdraví či svoboda) za základní předpoklad života člověka.¹⁵⁷ V kolizním případě by proto měla ochrana životního prostředí dostat absolutní přednost vždy, když hrozí jeho nevratné poškození. Bylo by vhodné chápat pojem příznivého životního prostředí spíše ve smyslu subjektivního veřejného práva než veřejného statku. Realizace veřejného statku se na rozdíl od subjektivního práva nelze domáhat soudní cestou.¹⁵⁸

Ochrana přírody se může dostat do kolize s ústavně zaručenou svobodou pohybu a pobytu dle čl. 14 Listiny, kterou však lze omezit zákonem ve smyslu odst. 3 téhož ustanovení.¹⁵⁹ Rovněž ústavnost takového omezení potvrdil Ústavní soud nálezem sp. zn. Pl. ÚS 15/96. Omezujícím zákonem je zde zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, který zakazuje vstupovat do nejpřísněji chráněných území (§14, § 64 ZOPK).¹⁶⁰ Také vlastnické právo může být omezeno na základě kolize s jiným ústavou chráněným veřejným statkem, tedy též v zájmu zdravého životního prostředí.¹⁶¹ Jednou z nejčastějších kolizí při ochraně přírody je právě střet mezi ochranou vlastnického práva a životního prostředí.¹⁶²

¹⁵⁴ Blíže viz Stejskal, V., Sobotka, M.: Právo životního prostředí v judikatuře českých soudů in Jurisprudence č. 2/2006, s.77 - 85. Srov. Kocourek, T.: Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí, 1. vyd., Praha, Leges, 2012, s. 44.

¹⁵⁵ Viz nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 10. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 15/96 a ze dne 12. 10. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 24/2000.

¹⁵⁶ Viz nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 10. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 15/96.

¹⁵⁷ Srov. Pekárek, M., Průchová, I., Dudová, J. et al.: Právo životního prostředí, I. díl., 2. přeprac. vyd., Brno, Masarykova univerzita, 2009, s. 71. Rovněž srov. Pekárek, M.: Právo životního prostředí se představuje in České právo životního prostředí, č. 1/2001, s. 9.

¹⁵⁸ Srov. Kocourek, T.: Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí, 1. vyd., Praha, Leges, 2012, s. 48 - 49.

¹⁵⁹ Viz Pavlíček, V.: Ústavní právo a státověda, 1. úplné vyd., Praha, Leges, 2011, s. 529. K omezení svobody pohybu viz také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2010, čj. 7 Ao 6/2010-44.

¹⁶⁰ Srov. Stejskal, V.: Vývojové tendence právní úpravy ochrany přírody, Praha, Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2012, s. 154 a 163.

¹⁶¹ Viz nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 10. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 15/96.

¹⁶² Viz Stejskal, V.: Vývojové tendence právní úpravy ochrany přírody, Praha, Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2012, s. 151.

2.4.3 Vnitřní meze vlastnického práva

Příčinou ohrožování a poškozování životního prostředí je většinou chování lidí při uspokojování jejich materiálních potřeb. Nikdo nesmí ohrožovat nebo poškozovat životní prostředí větší měrou než dovoluje zákon. V případě kolize má ochrana životního prostředí přednost před výkonem práv vlastníka překračujícím stanovené meze. Listina (čl. 11 odst. 3 a čl. 35 odst. 3) zakotvuje povinnosti při výkonu vlastnického práva jako prevenci proti ohrožování a poškozování životního prostředí. Nejedná se o omezení vlastnického práva, proto zde nenáleží náhrada ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny, přesto ji zákonodárce přiznat může. Náhrady mají za cíl odstranit nerovnost mezi vlastníky.

Pokud by vlastník nedodržel povinnosti, vystavuje se deliktní odpovědnosti, popř. odpovědnosti za ekologickou újmu, kterou by jako původce tímto svým jednáním vyvolal, a to i na složkách životního prostředí, které sám vlastní.¹⁶³ Ze zásady „vlastnictví zavazuje“, vyslovené v čl. 11 odst. 3 Listiny, lze podle Nejvyššího správního soudu dovodit, že subjekt hlásící se k plodům plynoucím z jeho pozemků, se musí hlásit i k odpovědnosti za následky nepříznivé, které jsou s tím spjaty a které mohou spočívat ve znečišťování životního prostředí. To platí bez ohledu na ziskovost či neziskovost braní plodů.¹⁶⁴ Blíže v podkapitole 5.1.2.

Příkladem vnitřních mezí vlastnického práva ve smyslu čl. 11 odst. 3 Listiny je zákonné omezení těžby dřevní hmoty v lesích zvláštního určení.¹⁶⁵ Pojednání k problematice omezení hospodaření v lese, které může být podle okolností také individuálním omezením vlastnického práva ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny, se nachází v podkapitole 5.3.4.

2.4.4 Omezení vlastnického práva

Od vnitřních mezí vlastnického práva (čl. 11 odst. 3 a čl. 35 odst. 3 Listiny) je nutné odlišit případy omezení vlastnického práva ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny. Ústavní soud judikoval, že omezení vlastnického práva představuje situaci, kdy stát zasahuje do vlastnických práv prostřednictvím kontroly užívání majetku, např. omezením užívání půdy z důvodu územního plánování nebo z důvodu ochrany životního prostředí, tedy opatřením, které ponechává vlastníkovvi alespoň určitý stupeň svobody v užívání jeho majetku.¹⁶⁶ Vzhledem k tomu, že životní prostředí je veřejným statkem,¹⁶⁷ který nelze z povahy věci

¹⁶³ Viz Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, 3. vyd., Praha, C. H. Beck, 2010, s. 48, 54, 59 a 60.

¹⁶⁴ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2005, čj. 2 As 38/2005-132.

¹⁶⁵ Viz např. náleží Ústavního soudu ze dne 26. 4. 2012, sp. zn. IV. ÚS 2005/09.

¹⁶⁶ Viz náleží Ústavního soudu ze dne 26. 4. 2012, sp. zn. IV. ÚS 2005/09.

¹⁶⁷ Viz náleží Ústavního soudu ze dne 9. 10. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 15/96.

rozložit na části a přidělit jednotlivcům, mají prospěch z omezení za účelem ochrany životního prostředí všichni. Někteří vlastníci však musí snášet přísnější omezení než jiní, neboť na určitá území se vztahuje přísnější ochrana. Tato nerovnost by měla být v souladu s ustanovením čl. 11 odst. 4 Listiny kompezována poskytnutím náhrady.¹⁶⁸

Složkové předpisy práva životního prostředí užívají pojem újma za omezení vlastnického práva. Například ZOPK v § 58 upravuje náhradu za ztížené hospodaření. (Blíže viz podkapitola 4.1.11). Judikatura často nesprávně zaměňuje pojmy újma a škoda. Náhrada škody má charakter soukromoprávní, kdežto náhrada újmy je veřejnoprávní povahy. Újma je také širším pojmem, neboť zahrnuje i úplatu za užívání pozemku třetí osobou (nájemné).¹⁶⁹

Omezení vlastnického práva může spočívat také v omezení ochranným pásmem. Ochranným pásmem se rozumí zvláště vymezené území, v němž se zakazují nebo omezují určité činnosti z důvodu veřejného zájmu, a jehož existence může vyplývat přímo ze zákona nebo z příslušného správního aktu. Jsou-li přitom ochranná pásma stanovená přímo na základě zákona, upravují příslušné předpisy zpravidla i právo vlastníka pozemku na náhradu za omezení jeho vlastnického práva. Pro objekty čerpacích stanic pohonných hmot (ve smyslu § 2 písm. d) zákona č. 311/2006 Sb., o pohonných hmotách) však ochranná pásma stanovená právním předpisem nejsou. Ochranné pásmo tak lze stanovit toliko na základě správního rozhodnutí, a to zejména územního rozhodnutí ve smyslu § 77 odst. 1 písm. e) ve spojení s § 83 zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona. Pokud není takové rozhodnutí vydáno, tak vzhledem k tomu, že čerpací stanice pohonných hmot je místem vykonávání činnosti se zvýšeným nebo vysokým požárním nebezpečím, přichází v úvahu omezení vlastníka přilehlých pozemků při manipulaci s otevřeným ohněm v souladu s vydaným požárním řádem ve smyslu § 31 odst. 2 písm. d) vyhlášky č. 246/2001 Sb., o požární prevenci.¹⁷⁰

Účelem protipožárních předpisů (zákona č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ve spojení s vyhláškou č. 246/2001 Sb., o požární prevenci) je ochrana veřejného zájmu, zejména zdraví osob a životního prostředí, ne garance užívacích práv vlastníka čerpací stanice. Dochází-li k omezení vlastnického práva na straně vlastníka pozemků přiléhajících k čerpací stanici pouze na základě veřejnoprávní normy směřující k ochraně veřejného zájmu,

¹⁶⁸ Viz Kocourek, T.: Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí, 1. vyd., Praha, Leges, 2012, s. 27.

¹⁶⁹ Blíže viz Kocourek, T.: Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí, 1. vyd., Praha, Leges, 2012, s. 38 - 39. Srov. též judikaturu tam uvedenou.

¹⁷⁰ Viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 18. 9. 2012, sp. zn. 28 Cdo 3010/2011.

jedná se o nárok dle čl. 11 odst. 4 Listiny, který nemůže směřovat proti subjektu soukromého práva. Nejde o nárok na náhradu škody ani na vydání bezdůvodného obohacení.¹⁷¹

Specifické případy omezení vlastnického práva v oblasti ochrany vod a vodních děl jsou podrobně řešeny v podkapitolách 5.1.10 a 5.1.11.

2.4.5 Střet ochrany vlastnictví a životního prostředí

Ústavní soud posuzoval střet mezi ochranou vlastnického práva a životního prostředí v nálezu sp. zn. II. ÚS 482/02, kde se zabýval právní odpovědností při odstranění černé stavby. Vyjádřil zde jednu ze základních zásad práva životního prostředí - *restitutio in integrum* - navrácení poškozené části životního prostředí do původního stavu. Rozhodnutí, jímž je nařízeno odstranění stavby postavené bez stavebního povolení na cizím pozemku bez souhlasu jeho vlastníka, sleduje legitimní cíl spočívající v zájmu na ochraně životního prostředí. Nejde o sankci, nýbrž o opatření, jehož cílem je navrácení území v původní stav.¹⁷²

Stavební úřad je oprávněn nařídit vlastníkovi odstranění stavby, která byla postavena bez stavebního povolení. Ochrana je vlastnictví možno poskytnout pouze tehdy, pokud bylo nabyto v souladu se zákonem. Stavebník, který se pokusil obejít složité správní řízení o povolení stavby, jehož výsledek by mu nebyl zřejmě příznivý, tím, že v rozporu s ohlášením stavby ve skutečnosti postavil stavbu vyžadující stavební povolení, se nemůže dovolávat ochrany vlastnictví ke stavbě. Je nepochybně ve veřejném zájmu regulovat výstavbu v zájmu zachování životního prostředí či jiných obecně uznávaných hodnot. Dodatečné povolení neoprávněné stavby by mohlo být chápáno jako precedens a být návodem jak obejít zákon.¹⁷³

Znečišťování životního prostředí nelze připouštět zásadně při žádné činnosti, ani při odstraňování stavby. Zákaz jej znečišťovat je obecnou povinností všech. Každý by si měl po sobě uklidit. Též při odstraňování staveb musí být dbáno na ochranu životního prostředí, proto stavební úřad v podmínkách rozhodnutí o odstranění stavby stanoví také povinnosti směřující k úpravě pozemku po odstranění stavby. Nelze připustit, aby pozemek po odstranění stavby zůstal neupravený, s výmoly, se zbytky stavby a sutě. Je-li však vlastník odstraňované stavby odlišný od vlastníka pozemku, na kterém stavba stojí, lze mu nařizovat úpravy pozemku jen v té intenzitě, aby nepředstavovaly zásah do práva vlastníka pozemku. Nesmí

¹⁷¹ Viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 18. 9. 2012, sp. zn. 28 Cdo 3010/2011.

¹⁷² Viz náleží Ústavního soudu ze dne 8. 4. 2004, sp. zn. II. ÚS 482/02. Viz také Stejskal, V., Sobotka, M.: Právo životního prostředí v judikatuře českých soudů in *Jurisprudence* č. 2/2006, s. 77. Srov. Stejskal, V.: Vývojové tendence právní úpravy ochrany přírody, Praha, Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2012, s. 151.

¹⁷³ Viz usnesení Ústavního soudu ze dne 4. 3. 1999, sp. zn. III. ÚS 403/98.

vlastníku pozemku znemožňovat jeho další využití. Podmínky by měly zajistit stav před realizací stavby. Lze jimi např. uložit povinnost upravit pozemek, zatravnit jej za účelem odvádění srážkových vod vsakováním, zamezit obtěžování okolí prachem apod.¹⁷⁴

O střetu práva vlastnického a práva myslivosti je pojednáno v podkapitole 5.5.1.

2.4.6 Úvahy nad dlouhodobou legislativní nečinností

Ústavní soud svým právním názorem, který vyjádřil ve stanovisku pléna sp. zn. Pl. ÚS-st. 27/09, otevřel prostor pro domáhání se náhrady škody vůči státu, jež mohla vzniknout v důsledku dlouhodobé protiústavní nečinnosti Parlamentu spočívající v nepřijetí zvláštního právního předpisu, jehož přijetí vlastníci legitimně očekávali.¹⁷⁵

Ústavní soud zde zavedl odpovědnost státu k náhradě škody vzniklé v důsledku dlouhodobé legislativní nečinnosti, přičemž se opřel o zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Tento zákon ale upravuje odpovědnost právní, kdežto odpovědnost státu za dlouhodobou nečinnost Parlamentu (spočívající v nepřijetí zákona), popř. za nerespektování nálezu Ústavního soudu Parlamentem je odpovědností politickou.¹⁷⁶

Nerozlišování obou odpovědností je v rozporu s ústavním pořádkem, zejména se zásadou proporcionality a mohlo by mít nedozírný dopad jak na právní jistotu, tak na veřejné finance. Dokonce by mohlo sloužit jako precedens pro domáhání se náhrady škody za existenci mezery v zákoně. Ústavní soud navázal na své stanovisko a v nálezu sp. zn. IV. ÚS 423/08, uznal nárok na náhradu škody vůči státu v důsledku protiústavní nečinnosti zákonodárce v konkrétní kauze. Vzhledem, k tomu, že nárok na náhradu škody většina pléna bez jasného zdůvodnění spojuje z celého katalogu základních práv pouze s právem vlastnickým, dotčení jiných základních práv by zřejmě nárok nezaložilo.¹⁷⁷ Tyto závěry Ústavního soudu tak nelze použít ani ohledně práva na příznivé životní prostředí podle ustanovení čl. 35 Listiny, ani ve vztahu k právní úpravě, která toto právo provádí, byť by byla naprosto neefektivní. K povinnosti zákonodárce zajistit tomuto právu účinnou oporu v zákoně viz podkapitola 2.2.1. Ohledně otázky vymahatelnosti tohoto práva srov. podkapitola 2.2.3.

¹⁷⁴ Viz rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 20. 10. 2000, sp. zn. 30 Ca 113/2000.

¹⁷⁵ Viz stanovisko pléna Ústavního soudu ze dne 28. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS-st. 27/09, publ. pod č. 136/2009 Sb. Srov. odlišná stanoviska soudců V. Formánkové, P. Holländera, V. Kůrky, J. Muchy a J. Nykodýma.

¹⁷⁶ Viz cit. stanovisko. Blíže viz Holländer, P.: Soumrak moderního státu in Právník 1/2013, s. 16.

¹⁷⁷ Viz cit. stanovisko. Viz též nálezy Ústavního soudu ze dne 6. 9. 2011, sp. zn. IV. ÚS 423/08. Blíže viz Holländer, P.: Soumrak moderního státu in Právník 1/2013, s. 19 - 20.

2.4.7 Shrnutí

Ústavní hodnoty jsou v zásadě rovnocenné. V případě jejich kolize je možné, aby při splnění určitých podmínek, dostalo jedno základní právo či svoboda, resp. určitý veřejný statek přednost před jinými. Vždy je však třeba šetřit podstatu a smysl omezovaného práva.

Ochranu životního prostředí lze vzhledem k jejímu významu považovat za důležitý veřejný zájem. Ústavní soud judikoval, že se z tohoto důvodu jedná o legitimní důvod pro možné omezení vlastnického práva. Ústavní soud se vyslovil nejen pro ochranu přírody pasivním způsobem, tedy ve smyslu zachování dochovaného stavu, ale také ve prospěch její aktivní ochrany formou zlepšování druhového bohatství a přírodního i krajinného prostředí. V zájmu ochrany životního prostředí lze omezit i svobodou pohybu a pobytu dle čl. 14 Listiny.

Veřejným zájmem je zájem obecně prospěšný. Bude jím zcela nepochybně i zájem na zabezpečení optimálního rozvoje života společnosti, zabezpečení součinnosti všech subjektů a činností v území s cílem dosáhnout jeho trvale udržitelného rozvoje. Tyto cíle a úkoly se realizují v územním plánování. Podle judikatury se nemusí vždy nutně jednat pouze o zájem státu či státních institucí. Ve veřejném zájmu může být i ochrana vlastnického práva jednotlivce. Veřejný zájem je třeba nalézt v procesu rozhodování o určité otázce a nelze jej v konkrétní věci a priori stanovit. Ústavní soud judikuje, že deklarování veřejného zájmu zákonem v konkrétně určené věci je protiústavní. Veřejný zájem představuje správní uvážení, u něhož soud přezkoumává, zda nevybočilo z mezí a hledisek zákona. Z odůvodnění rozhodnutí správního orgánu musí být zřejmé, proč jeden veřejný zájem v daném případě převažuje nad jinými zájmy. Veřejný zájem na ochraně životního prostředí stojí vedle jiných veřejných zájmů. Pokud ty převládnu, je možné udělit výjimku z jinak zakázaných činností.

V případě kolize má ochrana životního prostředí přednost před výkonem práv vlastníka překračujícím stanovené meze. Listina zakotvuje povinnosti při výkonu vlastnického práva jako prevenci proti ohrožování a poškozování životního prostředí. Nejvyšší správní soud zdůraznil, že vlastník požívající plody, které plynou z jeho pozemků, se nemůže vyhýbat odpovědnosti za s tím spojené nepříznivé následky, které spočívají ve znečišťování životního prostředí

Od vnitřních mezí vlastnického práva (čl. 11 odst. 3 a čl. 35 odst. 3 Listiny) je nutné odlišit případy omezení vlastnického práva ve smyslu č. 11 odst. 4 Listiny, za něž náleží náhrada. Složkové předpisy práva životního prostředí užívají pojem újma za omezení

vlastnického práva. Judikatura často nesprávně zaměňuje pojmy újma a škoda. Náhrada škody má charakter soukromoprávní, kdežto náhrada újmy je veřejnoprávní povahy. Újma je také širším pojmem, neboť zahrnuje i úplatu za užívání pozemku třetí osobou (nájemné).

Vlastnické práva může být omezeno také ochranným pásmem. Ochranným pásmem se rozumí zvlášť vymezené území, v němž se zakazují nebo omezují určité činnosti z důvodu veřejného zájmu, a jehož existence může vyplývat přímo ze zákona nebo z příslušného správního aktu. Ochranné pásmo lze stanovit mimo jiné na základě protipožárních předpisů. V takovém případě dochází k omezení vlastnického práva pouze na základě veřejnoprávní normy směřující k ochraně veřejného zájmu a jde proto podle Nejvyššího správního soudu o nárok dle čl. 11 odst. 4 Listiny. Nemůže proto směřovat proti subjektu soukromého práva. Nejedná se o nárok na náhradu škody ani na vydání bezdůvodného obohacení.

Ústavní soud judikoval, že také při odstraňování staveb musí být dbáno na ochranu životního prostředí, a proto stavební úřad v podmínkách rozhodnutí o odstranění stavby stanoví též povinnosti směřující k úpravě pozemku po odstranění stavby. Je-li však vlastník odstraňované stavby odlišný od vlastníka pozemku, na kterém stavba stojí, lze mu nařizovat úpravy pozemku jen v té intenzitě, aby nepředstavovaly zásah do práva vlastníka pozemku. Podmínky by měly zajistit stav před realizací stavby a nesmí vlastníku pozemku znemožňovat jeho další využití. Lze jimi např. uložit povinnost upravit pozemek, zatravnit jej za účelem odvádění srážkových vod vsakováním, zamezit obtěžování okolí prachem apod.

Ústavní soud shledal v jednom svém ojedinělém judikátu stát právně odpovědným za dlouhodobou nečinnost Parlamentu, ačkoliv odpovědnost státu za legislativní nečinnost by měla být jen odpovědností politickou. Ústavní soud tímto právním názorem otevřel prostor pro domáhání se náhrady škody vůči státu, jež mohla vzniknout porušením legitimního očekávání vlastníků v přijetí zvláštního právního předpisu. Vzhledem, k tomu, že judikát zřejmě spojuje nárok pouze s právem vlastnickým, dotčení jiných základních práv legislativní nečinností protiústavní intenzity by nárok na náhradu škody nezaložilo. Ve vztahu k případné neefektivní právní úpravě, která provádí ustanovení čl. 35 Listiny, nelze tyto závěry použít.

3. Judikatura k účasti veřejnosti

3.1 Účastenství ve správním řízení

3.1.1 Účastenství občanských sdružení při ochraně přírody

Význam účastenství občanských sdružení podle § 70 ZOPK spočívá především v možnosti hájit veřejný zájem na ochraně přírody a kontrolovat zákonnost výkonu veřejné správy přímou účastí na řízeních, ve kterých se rozhoduje o zásazích do přírody a krajiny.¹⁷⁸ Občanské sdružení má postavení účastníka řízení podle § 70 ZOPK, je-li jeho hlavním posláním podle stanov ochrana přírody a krajiny a současně jedná-li o řízení, při němž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona.¹⁷⁹

Ustanovení § 70 ZOPK se vztahuje na celou škálu správních řízení vedených podle různých zákonů a rozšiřuje okruh jejich účastníků, mohou-li být v těchto řízeních dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny.¹⁸⁰ Tyto zájmy bývají typicky dotčeny v řízení územním¹⁸¹ a stavebním,¹⁸² ale nikoliv vždy. Například v případě přeložky komunikace těmito zájmy není řešení důsledků dopravní zátěže, plynulost silničního provozu ani hluková studie.¹⁸³

Smyslem účasti občanských sdružení na základě § 70 odst. 2 ZOPK v řízeních podle zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona, není bránění realizaci stavebního záměru procesními obstrukcemi, nýbrž to, aby odbornými argumenty hájila dotčené zájmy ochrany přírody a krajiny v konkurenci jiných veřejných i soukromých zájmů. Může jít např. o veřejný zájem na zajištění bezpečnosti a plynulého provozu na budované komunikaci či soukromý zájem vlastníka na to, aby svůj pozemek využil podle svých potřeb. Jaké zájmy převáží, posoudí správní orgán, který se přitom musí vypořádat s věcnými argumenty občanského sdružení jako účastníka řízení, pohybují-li se v mezích, v nichž je oprávněno hájit veřejný

¹⁷⁸ Viz Stejskal, V.: Vývojové tendence právní úpravy ochrany přírody, Praha, Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2012, s. 166 a 178. K účastenství občanských sdružení viz též Miko, L., Borovičová, H. a kol.: Zákon o ochraně přírody a krajiny, komentář, 2. vyd., C. H. Beck, Praha, 2007, s. 277 - 279.

¹⁷⁹ Viz rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 2. 7. 2001, čj. 10 Ca 151/2001-21 a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 12. 2005, čj. 3 As 8/2005-118 a ze dne 28. 6. 2010, čj. 8 As 34/2010-106.

¹⁸⁰ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2010, čj. 5 As 41/2009-91. Srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 8. 6. 2010, čj. 11 Ca 200/2009-42, který vyložil § 70 ZOPK velmi extenzivně.

¹⁸¹ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, čj. 1 As 35/2006-100.

¹⁸² Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2011, čj. 7 As 2/2011-52.

¹⁸³ Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2010, čj. 9 As 37/2010-217.

zájem na ochraně přírody a krajiny.¹⁸⁴ Třebaže by v řízení nebylo možné podávat námitky na ochranu veřejných zájmů, účastenství ob stojí samo o sobě, jelikož jsou s ním spojena významná procesní práva, která umožňují dozírat nad zákonným průběhem řízení.¹⁸⁵

Zájmy ochrany přírody a krajiny mohou být dotčeny také v řízení podle zákona č. 289/1995 Sb., o lesích. Například tehdy, pokud v takovém řízení bude dotčen zájem na ochraně planě rostoucích rostlin a jejich společenstev.¹⁸⁶ Podle judikatury však občanským sdružením nepřísluší postavení účastníka podle § 70 ZOPK v těch správních řízeních, kde zvláštní zákon určuje výslovně, kdo je jediným účastníkem řízení, a vylučuje tak kohokoli jiného.¹⁸⁷ Zákonná úprava, která zajišťuje ochranu přírody v určitém řízení jinak než účastí ekologických občanských sdružení v takovém řízení, zejména kooperací příslušného správního orgánu s tzv. dotčenými orgány státní správy, je ústavně konformní.¹⁸⁸

Právní mechanismy, jimiž se lze práva na příznivé životní prostředí domáhat, jsou různých druhů a forem. Jedním z nich je účastenství ve správních řízeních. Pokud zákon omezí účastenství pro některé druhy řízení na užší okruh osob, nedochází tím automaticky ke zkrácení třetích osob v jejich právu na příznivé životní prostředí. Je třeba, aby se jej tyto osoby domáhaly jinými právními i mimoprávními prostředky, které právní řád umožňuje.¹⁸⁹

Občanské sdružení může jako účastník správního řízení vznášet námitky jen v rozsahu předmětu své činnosti.¹⁹⁰ S námitkami občanského sdružení je správní orgán povinen se věcně vypořádat pouze v případě, že se týkají zájmů ochrany přírody a krajiny tak, jak jsou vymezeny zejména v § 1 až § 3 ZOPK. V opačném případě postačí, pokud správní orgán přezkoumatelným způsobem zdůvodní, proč se námitky těchto zájmů netýkají.¹⁹¹

Pojem „zájmy ochrany přírody a krajiny“ vykládá judikatura extenzivně. Nelze jej omezovat pouze na § 2 odst. 1 ZOPK. Těmito zájmy je nepochybně také ochrana dřevin rostoucích mimo les.¹⁹² Okolnost, že při realizaci stavby připadá v úvahu kácení dřevin, již

¹⁸⁴ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2011, čj. 7 As 2/2011-52 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2010, čj. 7 As 2/2009-80.

¹⁸⁵ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 7. 2011, čj. 1 As 18/2011-145.

¹⁸⁶ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 8. 2006, čj. 7 A 166/2002-71.

¹⁸⁷ Viz rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 20. 5. 2002, sp. zn. 5 A 175/2000 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2007, čj. 2 As 12/2006-111.

¹⁸⁸ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2004, čj. 7 As 29/2003-78.

¹⁸⁹ Viz usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 7. 12. 2000, čj. 6 A 90/2000-19.

¹⁹⁰ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2009, čj. 5 As 53/2008-243 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2010, čj. 9 As 37/2010-217.

¹⁹¹ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2010, čj. 7 As 2/2009-80.

¹⁹² Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2009, čj. 1 As 106/2008-100.

sama o sobě zakládá možnost účastenství občanských sdružení na řízení o povolení stavby, neboť kácením nepochybně může být dotčen zájem na ochraně dřevin.¹⁹³ „Skutečnost, že o povolení ke kácení dřevin rozhoduje orgán ochrany přírody a krajiny v samostatném řízení, ještě neznamená, že zájmy (...) na ochraně dřevin rostoucích mimo les před poškozením nebo ničením nemohou být dotčeny ve stavebním řízení. Již v tomto řízení se totiž v podstatné míře předurčí případný budoucí osud dřevin, neboť se určí, v jakém rozsahu a na jakých konkrétních místech bude třeba k realizaci stavby pokácet určité dřeviny.“¹⁹⁴

Předpokladem účastenství není nutnost dotčení uvedených zájmů, zcela postačí pouhá možnost jejich dotčení.¹⁹⁵ Správní orgán nemůže vyloučit účast občanských sdružení předem, často se teprve v průběhu řízení ukáže, zda mohou být dotčeny chráněné zájmy. Přípustnost účastenství se neodvíjí ani od vyjádření orgánu na úseku ochrany přírody a krajiny, zda tyto zájmy v řízení mohou být dotčeny. V případě opačného výkladu by vzhledem k tomu, že toto vyjádření má stavební úřad k dispozici až v průběhu řízení, nebylo možné splnit požadavek, aby se občanské sdružení již na počátku řízení vyjádřilo, zda se bude účastnit.¹⁹⁶

Občanské sdružení je oprávněno žádat o poskytování informací o zahajovaných řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy přírody a krajiny (§ 70 odst. 2 ZOPK). Do těchto řízení se pak může ve lhůtě 8 dnů od oznámení přihlásit jako účastník (§ 70 odst. 3 ZOPK).

Doktrína zastává názor, že do správního řízení se může přihlásit i občanské sdružení, které nepodalalo žádost, protože se jedná o dvě samostatná práva, právo na informace a právo na účast v řízení.¹⁹⁷ Nejvyšší správní soud tento závěr nepřijal. Dovedil, že § 70 odst. 3 ZOPK pouze podrobněji upravuje pravidla obsažená v § 70 odst. 2 ZOPK. Oznámení o zahájení řízení je totiž zpravidla třeba doručit danému občanskému sdružení, kterému poté běží osmidenní lhůta pro oznámení svého účastenství v daném řízení. Bez předchozí žádosti občanského sdružení o takové informování by správní orgán nemohl zahájení příslušného řízení oznámit a nebylo by tak vůbec možné určit počátek běhu uvedené lhůty.¹⁹⁸

¹⁹³ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 12. 2008, čj. 6 As 18/2008-107.

¹⁹⁴ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2011, čj. 7 As 2/2011-52.

¹⁹⁵ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2005, čj. 5 A 21/2002-56.

¹⁹⁶ Viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 1. 11. 2005, sp. zn. 11 Ca 217/2004 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 2. 2007, čj. 2 As 1/2006-53. Obdobně k účastenství v pochybnostech dle § 28 odst. 1 správního řádu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2008, čj. 2 As 12/2008-63.

¹⁹⁷ Viz Stejskal, V.: Vývojové tendence právní úpravy ochrany přírody, Praha, Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2012, s. 179. Obdobně Miko, L., Borovičová, H. a kol.: Zákon o ochraně přírody a krajiny, komentář, 2. vyd., C. H. Beck, Praha, 2007, s. 279.

¹⁹⁸ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 8. 2011, čj. 9 As 40/2011-51.

Občanské sdružení se stane účastníkem teprve oznámením (konstitutivní účinek) své účasti správnímu orgánu ve lhůtě podle § 70 odst. 3 ZOPK. Její zmeškání nemůže správní orgán prominout. Třebaže správní řád umožňuje prominout zmeškání lhůty účastníkovi řízení, nelze takto postupovat ve vztahu k osobě, která účastníkem řízení ještě nebyla.¹⁹⁹

Žádost o informace nemusí být podána před zahájením správního řízení. Doslovné znění § 70 odst. 2 ZOPK, tj. oprávnění požadovat „aby byla předem informována“, je třeba vykládat s ohledem na smysl tohoto pravidla, kterým není omezení účasti občanských sdružení v přístupu do správních řízení, ale zajištění možnosti efektivní účasti těchto občanských sdružení na celém správním řízení již od jeho počátku.²⁰⁰

Je-li občanské sdružení založeno teprve po zahájení správního řízení a podá-li žádost podle § 70 odst. 2 ZOPK, pak je třeba jej informovat o již zahájených řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny, a umožnit mu účast v nich, pokud toho lze ještě dosáhnout bez neúnosného prodloužení řízení. Existují totiž nejen občanská sdružení trvalejšího charakteru, jejichž aktivita je zaměřena proti více zásahům určitého typu nebo v rozsáhlejších území, ale i občanská sdružení zakládána ad hoc s cílem obrany proti zamýšlenému zásahu nebo kvůli účasti jen v konkrétním správním řízení. Ta jsou založena logicky až tehdy, je-li zamýšlený zásah oznámen, případně je-li správní řízení zahájeno.²⁰¹

Pochybení občanského sdružení žádajícího o informace o zahajovaných řízeních podle § 70 odst. 2 ZOPK., které spočívá v tom, že požadovalo informace ohledně výjimek ze zákazů ve zvláště chráněných územích, přestože ve vymezené lokalitě se žádná zvláště chráněná území nenacházejí, není důvodem, aby orgán ochrany přírody opominul žádost v její podstatě a smyslu a vycházel pouze ze zavádějící formulace. Správní orgán nemůže ani neúplnou žádost zcela pomíjet, musí vyzvat žadatele k upřesnění žádosti. Požadavek, aby žadatel jako občanské sdružení, které chrání veřejné zájmy, ve svých žádostech specifikoval zájmové území přesným prostorovým vymezením, je nepřijatelný.²⁰² Občanské sdružení je nutné uvědomit o zahajovaných správních řízeních individuálně a písemně, neboť pokud by se o zahájení řízení včas nedozvědělo, nemohlo by v něm uplatňovat svá procesní práva. Tento postup nelze nahradit doručováním veřejnou vyhláškou.²⁰³

¹⁹⁹ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 10. 2006, čj. 2 As 35/2005-85.

²⁰⁰ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2011, čj. 6 As 19/2011-728.

²⁰¹ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2012, čj. 7 As 25/2012-21.

²⁰² Viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 21. 9. 2007, čj. 9 Ca 256/2005-84.

²⁰³ Viz rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 20. 4. 2006, čj. 30 Ca 5/2006-21.

Neinformování občanského sdružení o zahájení správního řízení představuje procesní vadu, která v zásadě způsobuje nezákonnost rozhodnutí.²⁰⁴ Tento následek nenastane jen tehdy, pokud lze dovodit, že by výrok rozhodnutí byl stejný i za situace, kdyby k procesnímu pochybení vůbec nedošlo.²⁰⁵ Proto v případě, že se občanské sdružení přihlásilo do řízení a správní orgán s ním jako s účastníkem řízení v průběhu správního řízení jednal, nemá absence předběžné informace o zahájení řízení vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé.²⁰⁶

3.1.2 Účastenství v územním a stavebním řízení

Pokud při umístění stavby v území bude dotčeno právo vlastníka nemovitosti na příznivé životní prostředí, stane se účastníkem územního řízení. V řízení o umístění stavby je oprávněn namítat, že pro danou stavbu nebyl vydán souhlas orgánu ochrany přírody se zásahem do krajinného rázu, neboť změnou krajinného rázu může být dotčen na právu pokojně užívat svůj majetek, jehož součástí je i právo na to, aby poměry území, v němž se tento majetek nachází, byly změněny pouze v zákonných mezích a zákonným způsobem. Nemá však právo požadovat, aby poměry v území byly navždy nezměnitelné.²⁰⁷

Účastníky stavebního řízení jsou osoby, které mají vlastnická nebo jiná věcná práva k sousedním pozemkům nebo stavbám, a tato práva mohou být stavebním povolením přímo dotčena. Nemusí se jednat o mezující sousedy. Rozhodující je, zda mohou být stavbou dotčeni na svých právech. Posouzení této otázky je vždy věcí konkrétního případu s přihlédnutím k povaze zamýšlených staveb a z ní plynoucích nežádoucích dopadů.²⁰⁸

Vlastník čerpací stanice nemůže být účastníkem stavebního řízení týkajícího se výstavby nové čerpací stanice umístěné na pozemcích značně vzdálených (oddělených místní komunikací a dalšími nejméně dvěma pozemkovými parcelami), dovozuje-li své účastenství pouze ze skutečnosti, že její výstavbou bude ohroženo jeho podnikání. Účelem stavebního řízení není poskytovat ochranu zajištění bezkonkurenčního prostředí pro podnikání.²⁰⁹

Přímým dotčením pozemku nebo stavby lze nepochybně rozumět především dotčení stíněním, hlukem, prachem, pachem, zápachem, kouřem, vibracemi, světlem apod., tj. různé imise (§ 127 odst. 1 zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku). Imisemi se obecně rozumí

²⁰⁴ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 8. 2006, čj. 7 A 166/2002-71.

²⁰⁵ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2008, čj. 8 As 31/2006-78.

²⁰⁶ Viz rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 12. 4. 2000, čj. 5 A 98/98-109.

²⁰⁷ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 9. 2008, čj. 2 As 49/2007-191.

²⁰⁸ Viz náleží Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 19/99. Obdobně rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2007, čj. 8 As 27/2006-70 a ze dne 29. 8. 2008, čj. 5 As 10/2008-103.

²⁰⁹ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 12. 2004, čj. 7 As 30/2004-81.

výkon vlastnického práva, kterým se zasahuje do cizího práva nad míru přiměřenou poměrům. Přímým dotčením může být také dotčení sousedních nemovitostí zvýšenou intenzitou dopravy v místě stavby vzhledem k jejímu účelu.²¹⁰

3.1.3 Účastenství v řízení o integrovaném povolení

V řízení o vydání integrovaného povolení nelze uplatňovat argumenty proti samotnému umístění a povolení stavby, neboť o tom bylo rozhodnuto již v předchozích řízeních.²¹¹ Nejvyšší správní soud uvedl k otázce účastníků řízení o vydání integrovaného povolení podle zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci, že v tomto řízení se nepoužije obecná úprava účastníků řízení správního řádu, neboť § 7 zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci, vymezuje speciální okruh účastníků. Účastníky řízení o vydání integrovaného povolení mohou být dále s ohledem na ustanovení § 7 odst. 2 citovaného zákona ti, kdo by jimi byli podle zvláštních právních předpisů.²¹²

Na rozdíl od řízení o vydání integrovaného povolení podle zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci, se v řízení o změně integrovaného povolení odvíjí účastenství občanského sdružení hájícího veřejné zájmy od skutečnosti, zda změna v provozu zařízení, jež je předmětem tohoto řízení, je podstatná či nikoliv. Jedná-li se o nepodstatnou změnu, není občanské sdružení účastníkem. Správní orgán musí ve svém rozhodnutí podrobně a v úplnosti vyložit své úvahy, na jejichž základě učinil závěr, o jakou změnu se v daném případě jedná. Nejde o meritorní posouzení věci, nýbrž o klíčovou úvahu z hlediska účastenství občanského sdružení v příslušném správním řízení. Občanské sdružení je díky účastenství nositelem procesních práv, jejichž prostřednictvím usiluje o dosažení co nejlepšího výsledku řízení z hlediska zdraví lidí a ochrany životního prostředí.²¹³

3.1.4 Účastenství občanského sdružení v EIA

Právní ochrana poskytovaná nevládním ekologickým organizacím není ve skutečnosti příliš účinná, zvláště vzhledem k zdoluhavosti správních a soudních řízení.²¹⁴ Přesto soudy setrvale zastávají názor, že ekologickým občanským sdružením je zaručena včasná a dostupná ochrana práv a zájmů, která spočívá v možnosti zabránit realizaci záměru s negativním vlivem

²¹⁰ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 6. 2009, čj. 5 As 67/2008-111.

²¹¹ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2011, čj. 1 As 43/2011-53.

²¹² Blíže viz Franková, M.: Rozhodnutí NSS 1 As 43/2011-53 - postavení účastníka řízení o vydání integrovaného povolení in České právo životního prostředí, č. 2/2011, s. 98.

²¹³ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 7. 2011, čj. 9 As 36/2011-105.

²¹⁴ Srov. např. Humlíčková, P. (eds.): Jaké jsou limity soudní ochrany v Čechách?, Zelený kruh, Praha 2008, www.zelenykruh.cz/dokumenty/sbornik-limity-soudni-ochrany-web.pdf

na životní prostředí, neboť správního řízení o povolení takového záměru se občanské sdružení může účastnit na základě § 23 odst. 9 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, popř. § 70 odst. 2 a odst. 3 ZOPK.²¹⁵

Situace, kdy osobě z řad dotčené veřejnosti, která se účastnila procesu posuzování vlivů na životní prostředí, právní úprava neumožňuje účast ve správním řízení o žádosti o povolení záměru, potažmo podat správní žalobu proti správnímu rozhodnutí o této žádosti, a skrze soudní přezkum tohoto správního rozhodnutí dosáhnout přezkoumání závěru zjišťovacího řízení, je v rozporu s čl. 10a odst. 1, 2 a 3 směrnice EIA.²¹⁶

Jestliže se občanské sdružení nemůže účastnit správního řízení o žádosti o povolení záměru podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, z důvodu, že není naplněna podmínka § 23 odst. 9 písm. b) citovaného zákona, tj. podmínka zahrnutí vyjádření občanského sdružení do stanoviska, zcela postačí možnost občanského sdružení účastnit se následujících správních řízení podle § 70 odst. 2 a 3 ZOPK.²¹⁷ Proti rozhodnutí vydanému ve správním řízení má pak možnost podat správní žalobu (§ 65 s. ř. s.), přičemž soud k jeho žalobní námitce přezkoumá (§ 75 odst. 2 s. ř. s.) v plném rozsahu, tj. z hlediska procesního i hmotněprávního, také příslušné stanovisko EIA, jehož případná nezákonnost je důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí.²¹⁸ To platí i pro závěr zjišťovacího řízení.²¹⁹

Závěr zjišťovacího řízení nepředstavuje rozhodnutí o právech občanského sdružení, zda splnilo podmínky ustanovení § 23 odst. 9 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí. Samotný závěr zjišťovacího řízení ani vydání stanoviska EIA nezakládá právo na další účast v následujících správních řízeních. Podmínkou účastenství je naopak písemné vyjádření příslušného občanského sdružení k oznámení, dokumentaci nebo posudku, podané v zákonem stanovených lhůtách.²²⁰

3.1.5 Účastenství podle atomového zákona

Judikatura zastává názor, že provázanost řízení týkajících se provozu jaderných zařízení je nastavena racionálně a souladně jak s čl. 35 Listiny, tak se závazky plynoucími z Aarhuské úmluvy. Je-li do provozu uváděno nové jaderné zařízení, může se k tomu dotčená

²¹⁵ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 9. 2008, čj. 2 As 68/2007-50.

²¹⁶ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2008, čj. 4 As 35/2008-183.

²¹⁷ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 9. 2008, čj. 2 As 68/2007-50.

²¹⁸ Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2007, čj. 1 As 13/2007-63, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2008, čj. 1 As 37/2005-154.

²¹⁹ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 9. 2008, čj. 2 As 68/2007-50.

²²⁰ Viz rozsudky téhož soudu ze dne 5. 9. 2008, čj. 2 As 68/2007-50, a ze dne 22. 2. 2008, čj. 6 As 52/2006-155.

veřejnost vyjádřit zejména v procesu EIA nebo v rámci řízení územního či stavebního. Naproti tomu v řízení ohledně povolení podle § 9 odst. 1 písm. d) zákona č. 18/1997 Sb., atomového zákona, nejsou zájmy životního prostředí samostatně dotčeny. Omezení okruhu účastníků v tomto řízení toliko na žadatele (§ 14 odst. 1) je tudíž v souladu s vnitrostátním i mezinárodním právem.²²¹ Subjekty vymezené v § 70 odst. 2 a 3 ZOPK do tohoto řízení přístup nemají. Nejvyšší správní soud uvedl, že „jiná situace by nastala, pokud by k uvedení jaderné elektrárny do provozu dostačovalo jediné správní řízení.“ V souladu Listinou a mezinárodními závazky, plynoucími zejména z Aarhuské úmluvy, by pak musela být občanským sdružením umožněna účast v řízení o povolení jaderného zařízení.²²²

Je-li zařízení již v provozu, pak je potřeba po stanovené době zkontrolovat, zda je stále bezpečné. Samotné pokračování jeho existence se však nedotýká ochrany přírody a krajiny způsobem, který by odůvodňoval potřebu, aby veřejnost měla mít právo se do tohoto technického řízení přímo zapojit způsobem předpokládaným v ust. § 70 ZOPK.²²³

Ustanovení § 14 odst. 1 zákona č. 18/1997 Sb., atomového zákona, svou dikcí vylučuje z účastenství v tomto řízení kohokoliv jiného než žadatele. V tomto řízení se vydává povolení pro žadatele k činnosti, takže se týká jen žadatele. Pokud § 14 odst. 1 zákona č. 18/1997 Sb. výslovně a jednoznačně omezuje okruh účastníků řízení o vydání povolení na žadatele o povolení, je jediným účastníkem řízení tento žadatel. Toto omezení účastenství, které ve spojení s § 65 s. ř. s. zamezuje možnosti třetích osob domáhat se soudní kontroly takového rozhodnutí, není v rozporu s čl. 36 Listiny.²²⁴

Žadatel je jediným účastníkem též v řízení o povolení provozu zařízení, které již je provozováno na základě předchozího povolení, jemuž končí časově omezená platnost. Přestože na takové řízení nenavazuje žádné jiné řízení, v němž by své zájmy mohla uplatnit dotčená veřejnost, není tato restrikce v rozporu s Aarhuskou úmluvou ani s § 70 ZOPK, neboť opakované povolení provozu již provozovaného zařízení se nedotýká ochrany přírody a krajiny způsobem, z něhož by veřejnosti plynulo právo se do tohoto řízení přímo zapojit.²²⁵

²²¹ Viz rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 20. 5. 2002, sp. zn. 5 A 175/2000 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2007, čj. 2 As 12/2006-111. Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2008, čj. 7 As 51/2007-127 a usnesení Ústavního soudu ze dne 15. 6. 2009, sp. zn. IV. ÚS 2659/08.

²²² Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2007, čj. 2 As 12/2006-111.

²²³ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2011, čj. 7 As 90/2011-144. Srov. Humlíčková, P.: Účast veřejnosti v řízeních podle atomového zákona, 6.10.2009, <http://www.ucastverejnosti.cz>.

²²⁴ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2005, sp. zn. 3 As 23/2004, usnesení téhož soudu ze dne 2. 12. 2003, čj. 7 A 56/2002-54 a usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 7. 12. 2000, čj. 6 A 90/2000-19.

²²⁵ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2011, čj. 2 As 9/2011-154.

Zatímco při povolování nového jaderného zařízení či jeho rozšíření, je třeba posoudit také zájmy ochrany životního prostředí, v řízení o prodloužení provozu se posuzuje toliko bezpečnost zařízení. Nejde o nové zařízení, které by potenciálně mohlo zhoršit stav životního prostředí oproti nynější úrovni. Proto není zřejmé, jak by prodloužením jeho provozu, tedy pokračováním stávajícího stavu, mohlo dojít k zásahu do zájmů ochrany přírody a krajiny. Zájmy ochrany přírody a krajiny mohou být opravdu dotčeny pouze v případě nově uváděného jaderného zařízení do provozu, popřípadě kvalitativní změnou spočívající například v rozšíření či zvýšení kapacity jaderného zařízení.²²⁶

Občanské sdružení se může účastnit řízení o stanovení zóny havarijního plánování, ale pouze tehdy, když havarijní plán obsahuje opatření, kterými by mohly být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny. Účastnit se nemůže, jsou-li v rozhodnutí o stanovení zóny havarijního plánování upravena pouze opatření na ochranu obyvatelstva.²²⁷

3.1.6 Zapojení obcí v ochraně přírody

Obec je ve svém územním obvodu účastníkem řízení vedeného podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, pokud v téže věci její orgány nerozhodují jako orgány ochrany přírody (§ 71 odst. 3 tohoto zákona). Zmíněné ustanovení dopadá na situace, kdy obec v daném správním řízení na svých právech dotčena není, a přiznává obci postavení účastníka, aby měla možnost vyjádřit se k otázkám ochrany přírody a krajiny, které se týkají jejího území, i v případech, kdy její orgán nerozhoduje jako orgán ochrany přírody. Není tak vyloučeno, aby orgán ochrany přírody, který je orgánem obce, rozhodoval také v případech, kdy se jedná o právech a povinnostech této obce a kdy je tedy příslušná obec z tohoto titulu účastníkem řízení. Jestliže je rozhodováno o právech a povinnostech obce, její účastnictví v řízení vyplývá z ust. § 27 odst. 1 správního řádu. Ustanovení § 71 odst. 3 ZOPK se tehdy vůbec neuplatní a nebrání tak tomu, aby v takovém řízení rozhodoval jako orgán ochrany přírody (v přenesené působnosti) obecní úřad této obce.²²⁸ Účastnictví obce nevylučuje z řízení účastníka, kterým je občanské sdružení zastupující zájmy občanů téže obce.²²⁹

²²⁶ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2011, čj. 7 As 90/2011-144.

²²⁷ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 3. 2004, čj. 6 A 68/2000-53 a náleží Ústavního soudu ze dne 12. 7. 2006, sp. zn. IV. ÚS 208/04.

²²⁸ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2007, čj. 4 As 10/2007-109.

²²⁹ Srov. Stejskal, V.: Vývojové tendence právní úpravy ochrany přírody, Praha, Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2012, s. 180. Obdobně Miko, L., Borovičová, H. a kol.: Zákon o ochraně přírody a krajiny, komentář, 2. vyd., C. H. Beck, Praha, 2007, s. 279 - 280.

3.1.7 Shrnutí

Občanské sdružení se za podmínek § 70 ZOPK může účastnit na řízeních, ve kterých se rozhoduje o zásazích do přírody a krajiny. Judikatura potvrdila, že smyslem účastenství občanských sdružení nejsou obstrukce, ale kvalifikované hájení veřejného zájmu na ochraně přírody a krajiny. Účastníkem je pouze tehdy, je-li jeho hlavním posláním ochrana přírody a krajiny, a jde-li o řízení, v němž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny.

Námítky může občanské sdružení vznášet jen v rozsahu předmětu své činnosti. Správní orgán je povinen se s nimi věcně vypořádat jen v případě, že se týkají zájmů ochrany přírody a krajiny. Předpokladem účastenství není nutnost dotčení uvedených zájmů, zcela postačí pouhá možnost dotčení. Správní orgán nemůže vyloučit účast občanských sdružení předem, často se teprve v průběhu řízení ukáže, zda mohou být dotčeny chráněné zájmy. Těmito zájmy je například ochrana dřevin rostoucích mimo les. Okolnost, že při realizaci stavby připadá v úvahu kácení dřevin, již sama o sobě zakládá možnost účastenství občanských sdružení na řízení o povolení stavby. Tyto zájmy naopak nejsou dotčeny hlukem, dopravní zátěží a plynulost silničního provozu v důsledku přeložky komunikace.

Občanské sdružení je oprávněno žádat o poskytování informací o zahajovaných řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy přírody a krajiny. Požadavek, aby občanské sdružení, které chrání veřejné zájmy, ve svých žádostech specifikovalo zájmové území přesným prostorovým vymezením, je nepřijatelný. Do těchto řízení se pak může ve lhůtě 8 dnů od oznámení přihlásit jako účastník. Zmeškání lhůty nelze prominout. Nejvyšší správní soud na rozdíl od doktríny zastává názor, že žádost občanského sdružení o informování je nutnou podmínkou pro účastenství v řízení. Žádost však nemusí být podána před zahájením správního řízení. Je-li občanské sdružení založeno až po zahájení správního řízení a podá-li žádost o informování, pak je třeba jej informovat o již zahájených řízeních a umožnit mu v nich účast, pokud toho lze ještě dosáhnout bez neúnosného prodloužení řízení.

Občanské sdružení je nutné o zahájení řízení informovat individuálně a písemně. Neinformování občanského sdružení o zahájení správního řízení představuje procesní vadu, která v zásadě způsobuje nezákonnost rozhodnutí. Tento následek nenastane jen tehdy, pokud by výrok rozhodnutí byl stejný i za situace, kdyby k procesnímu pochybení vůbec nedošlo.

Právní ochrana poskytovaná nevládním ekologickým organizacím není ve skutečnosti příliš efektivní. Přesto soudy zastávají názor, že je jim zaručena účinná ochrana práv a zájmů, která spočívá v možnosti zabránit realizaci záměru s negativním vlivem na životní prostředí.

Nejvyšší správní soud uznal, že v rozporu se směrnicí EIA je situace, kdy osobě z řad dotčené veřejnosti, která se účastnila procesu posuzování vlivů na životní prostředí, právní úprava neumožňuje účast ve správním řízení o žádosti o povolení záměru, potažmo podat správní žalobu proti správnímu rozhodnutí o této žádosti, a skrze soudní přezkum tohoto správního rozhodnutí dosáhnout přezkoumání závěru zjišťovacího řízení. Naopak nemůže-li se občanské sdružení účastnit správního řízení o žádosti o povolení záměru podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, z důvodu, že není naplněna podmínka § 23 odst. 9 písm. b) citovaného zákona, zcela postačí možnost občanského sdružení účastnit se následujících správních řízení podle § 70 ZOPK. Podá-li pak proti rozhodnutí vydanému ve správním řízení správní žalobu, přezkoumá soud k jeho žalobní námitce z hlediska procesního i hmotněprávního také příslušné stanovisko EIA, popř. závěr zjišťovacího řízení.

Podle judikatury nemají občanská sdružení postavení účastníka dle § 70 ZOPK v těch správních řízeních, kde zvláštní zákon určuje výslovně, kdo je jediným účastníkem řízení, a zákonná úprava, která zajišťuje ochranu přírody jinak než účastí ekologických občanských sdružení ve správním řízení, zejména kooperací správních orgánů, je ústavně konformní.

Taková situace nastává v řízení podle atomového zákona. Občanské sdružení se nemůže účastnit v řízení o povolení nebo prodloužení provozu jaderného zařízení, popř. řízení o stanovení zóny havarijního plánování v případě, že havarijní plán obsahuje pouze opatření na ochranu obyvatelstva. V řízení o prodloužení provozu se posuzuje toliko bezpečnost zařízení, zájmy ochrany přírody a krajiny tak nemohou být dotčeny. Ohledně povolování nového jaderného zařízení zastává judikatura názor, že provázanost řízení nutných k jeho uvedení do provozu je nastavena racionálně a souladně jak Listinou, tak s Aarhuskou úmluvou. Dotčená veřejnost se může k novému zařízení vyjádřit zejména v procesu EIA nebo v rámci řízení územního či stavebního. Sporná je situace, kdy je povolován či prodlužován provoz jaderného zařízení vybudovaného v minulosti, které nepodléhalo posuzování vlivů.

Judikatura k účastenství v řízeních podle stavebního zákona uvádí, že rozhodující je možnost přímého dotčení v právech. Tím je především dotčení různými občanskoprávními imisemi, avšak může spočívat také ve změně krajinného rázu. Součástí vlastnickova práva pokojně užívat svůj majetek je i právo na to, aby poměry území nebyly změněny protiprávně.

Vlastník sousední nemovitosti je proto v řízení o umístění stavby oprávněn namítat, že ke stavbě nebyl vydán souhlas orgánu ochrany přírody se zásahem do krajinného rázu.

V řízení o vydání integrovaného povolení nelze uplatňovat argumenty proti samotnému umístění a povolení stavby. Nejvyšší správní soud judikoval, že okruh účastníků řízení o vydání integrovaného povolení je vymezen speciálně k obecné úpravě účastníků správního řádu, která se tak nepoužije. V řízení o změně integrovaného povolení se občanské sdružení účastní pouze tehdy, jde-li o podstatnou změnu v provozu zařízení.

Obec je účastníkem řízení vedeného podle ZOPK v jejím územním obvodu, jestliže v daném správním řízení na svých právech dotčena není. Je tomu tak proto, aby měla možnost vyjádřit se k otázkám ochrany přírody a krajiny, které se týkají jejího území, i v případech, kdy její orgán nerozhoduje jako orgán ochrany přírody. Není vyloučeno, aby orgán obce jako orgán ochrany přírody rozhodoval také v případech, kdy se jedná o právech a povinnostech této obce. V takovém případě je příslušná obec účastníkem řízení na základě správního řádu.

3.2 Přístup k soudní ochraně

3.2.1 Úvodem

Právo na přístup k soudu je jednou ze základních komponent práva na spravedlivý proces, garantovaného jak mezinárodními smlouvami, tak i vnitrostátním ústavním právem. Stěžejní význam má čl. 36 odst. 2 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.²³⁰ V pochybnostech musí být upřednostněn výklad maximálně dbající zachování práva na přístup k soudu. Procesní ustanovení omezující soudní přezkum je nutno vykládat restriktivně, tj. ve prospěch soudního přezkumu.²³¹

Právnícká osoba je sice subjektem základního procesního práva na spravedlivý proces, ale jen za podmínky, že předmětem rozhodování orgánu veřejné správy byla její hmotná základní práva a svobody. Právo na život dle čl. 6 Listiny, na nedotknutelnost osoby a jejího soukromí dle čl. 7 Listiny, na ochranu soukromého a rodinného života dle čl. 10 Listiny a na příznivé životní prostředí dle čl. 35 odst. 1 Listiny ve spojení s článkem 41 odst. 1 Listiny náleží pouze osobám fyzickým. Jelikož subjektem uvedených základních hmotných práv

²³⁰ Viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, čj. 6 A 25/2002-42. K přípustnosti omezení práva na přístup k soudu viz např. usnesení Ústavního soudu ze dne 21. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 1791/07, ze dne 10. 7. 2008, sp. zn. III. ÚS 3118/07 a ze dne 15. 6. 2009, sp. zn. IV. ÚS 2659/08.

²³¹ Viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, čj. 6 As 7/2005-97. Obdobně náleží Ústavního soudu ze dne 17. 5. 2001, sp. zn. IV. ÚS 393/2000. Viz také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2005, čj. 3 As 28/2005-89, ohledně rozhodnutí o uložení opatření k nápravě.

nemohou být právnické osoby, nesvědčí jim v tomto rozsahu ani základní právo dle čl. 36 odst. 2 Listiny na přezkum zákonnosti rozhodnutí orgánu veřejné správy.²³²

Ochrany práva na příznivé životní prostředí se lze domáhat před správním soudem toliko jako subjektivního veřejného práva za podmínek daných soudním řádem správním. Jednou z nich je aktivní žalobní legitimace žalobce, spočívající v tvrzeném zásahu do jeho práva. Není-li možno dovést existenci práv, která by žalobci příslušela, nepřichází v úvahu aktivní legitimace ani podle § 65 odst. 2 s. ř. s., spočívající v tvrzeném porušení procesních práv.²³³ Žalobce se může účinně domáhat ochrany jen proti tvrzenému porušení těch vlastních práv, na nichž byl zkrácen. Nepřísluší mu námitky zpochybňující dostatečné seznámení se ostatními účastníky řízení s podklady napadeného rozhodnutí.²³⁴

Bliže k nemožnosti podat veřejnou žalobu, tzv. *actio popularis*, viz podkapitola 3.2.3.

3.2.2 Aktivní legitimace občanských sdružení

Z ustálené rozhodovací praxe soudů plyne, že občanská sdružení mohou v rámci přezkumu správních rozhodnutí před soudem namítat toliko zkrácení na svých procesních právech, nikoliv na právech hmotných.²³⁵ To je problematické jak při přezkumu rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., tak zejména s ohledem na nemožnost občanského sdružení iniciovat soudní přezkum opatření obecné povahy podle § 101a s. ř. s.²³⁶ Otázky aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy jsou řešeny v podkapitolách 3.5.3 a 3.5.4.

Aktivní žalobní legitimace občanských sdružení, jejichž hlavním posláním je ochrana přírody a krajiny ve smyslu § 70 odst. 2 ZOPK, se zpravidla odvíjí od § 65 odst. 2 s. ř. s. Občanské sdružení může před soudem namítat nezákonnost správního rozhodnutí především potud, tvrdí-li zkrácení na svých procesních právech ve správním řízení.²³⁷ Tvrzené zkrácení na právech musí být zároveň takového charakteru, že v jeho důsledku mohlo dojít k vydání

²³² Viz usnesení Ústavního soudu ze dne 21. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 1791/07.

²³³ Viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2003, čj. 5 A 100/2001-34.

²³⁴ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 12. 2008, čj. 8 As 35/2008-97.

²³⁵ Viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 17. 3. 2004, čj. 28 Ca 444/2001-100. Obdobně rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2008, čj. 8 As 35/2007-92 a ze dne 28. 1. 2009, čj. 8 As 52/2008-92.

²³⁶ Viz Stejskal, V.: Vývojové tendence právní úpravy ochrany přírody, Praha, Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2012, s. 166 a 180. Srov. např. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 12. 4. 2000, čj. 5 A 98/98-109 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, čj. 7 A 139/2001-67.

²³⁷ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 10. 2010, čj. 8 As 61/2010-73. Srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, čj. 6 A 25/2002-42

nezákonného rozhodnutí.²³⁸ Aktivní žalobní legitimace občanského sdružení je navíc dána pouze ve vztahu k námitkám relevantním z hlediska zájmů jím hájených.²³⁹

Zkrácení na procesních právech je třeba posuzovat u každého konkrétního případu zvlášť.²⁴⁰ Typicky jde o situaci, kdy se správní orgány řádně nevypořádají s námitkami.²⁴¹ Sama skutečnost, že námitkám nebylo přisvědčeno, porušení procesních práv nezpůsobuje.²⁴²

Občanské sdružení nemůže v řízení před soudem úspěšně namítat porušení práv hmotných, tedy například skutečnosti zpochybňující výrok rozhodnutí z hlediska závažnosti důvodů pro povolení kácení dřevin, vhodnosti jiné varianty záměru z hlediska ochrany životního prostředí a vynaložených investic, dostatečnosti rozsahu uložené náhradní výsadby či porušení povinnosti podrobit záměr posouzení z hlediska vlivů na životní prostředí.²⁴³

Na rozdíl od předchozích judikatorních závěrů se ve prospěch soudního přezkumu i z hmotněprávních hledisek, je-li žalobcem osoba hájící veřejný zájem, vyslovil také Městský soud v Praze.²⁴⁴ Přestože vzápětí v podobném duchu judikoval též Nejvyšší správní soud,²⁴⁵ nadále ve své další rozhodovací praxi hmotněprávní námitky zpravidla nepřipouští.²⁴⁶

3.2.3 Actio popularis

Jak kdysi judikoval Vrchní soud v Praze v takzvané kauze Dálniční obchvat Plzně, nelze odmítnout žalobní námitku jen z toho důvodu, že namítá porušení právního předpisu, který nesměřuje k ochraně porušeného subjektivního práva, nýbrž k ochraně veřejného zájmu. Porušení žalobcova subjektivního oprávnění zakládá jeho aktivní legitimaci, a je tedy nutnou podmínkou přístupu na soud. Avšak poté je již před soudem dovoleno namítat nezákonnost i pro porušení ustanovení, které chrání veřejný zájem, bez ohledu na to, zda toto porušení souvisí s žalobcovým subjektivním oprávněním.²⁴⁷

Občanské sdružení není oprávněno, aby si správní žalobou osvojilo námitky třetí osoby uplatněné ve správním řízení, které se týkají porušení práv této osoby, třebaže taková

²³⁸ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 7. 2010, čj. 9 As 52/2009-124.

²³⁹ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 2. 2010, čj. 6 As 43/2008-472. Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 9. 2009, čj. 1 As 40/2009-251.

²⁴⁰ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 2. 2010, čj. 6 As 43/2008-472.

²⁴¹ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2009, čj. 9 As 88/2008-301.

²⁴² Viz rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 12. 4. 2000, sp. zn. 9 Cmo 98/98.

²⁴³ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 12. 2008, čj. 6 As 18/2008-107. Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 1. 2009, čj. 8 As 52/2008-92.

²⁴⁴ Viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 2. 3. 2007, čj. 10 Ca 208/2006-44.

²⁴⁵ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2007, čj. 2 As 12/2006-111.

²⁴⁶ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 2. 2010, čj. 6 As 43/2008-472 a judikáty tam uvedené.

²⁴⁷ Viz rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 25. 8. 1997, čj. 6 A 40/96-140.

osoba sama žalobu u soudu nepodala.²⁴⁸ Občanské sdružení se nemůže samo obracet na soud ani k prosazování individuálních zájmů svých členů. Každý může hájit jen svá práva a nelze žalovat ani ve prospěch třetí osoby ani v zájmu ochrany veřejných zájmů.²⁴⁹ Takzvaná *actio popularis* je nepřípustná.²⁵⁰ Česká právní úprava zná pouze zvláštní žalobní legitimaci nejvyššího státního zástupce k ochraně veřejného zájmu. Úvaha, zda je ve věci dán závažný veřejný zájem ve smyslu § 66 odst. 2 s. ř. s., nepodléhá přezkumu správními soudy.²⁵¹

Pravidla obsažená v čl. 6 a čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy nelze pokládat za přímo vykonatelná, nelze jim tedy přiznat aplikační přednost před zákonem ve smyslu čl. 10 Ústavy. Nemůže být proto ani dána aktivní legitimace občanského sdružení k podání žaloby dle § 66 odst. 3 s. ř. s. ve spojení s čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy.²⁵²

3.2.4 Shrnutí

Ústavní soud i Nejvyšší správní soud judikují, že ustanovení omezující soudní přezkum je nutno vykládat restriktivně a že v pochybnostech musí být upřednostněn výklad maximálně dbající zachování práva na přístup k soudu. Zároveň považují určitou osobu za subjekt práva na spravedlivý proces a práva na přezkum zákonnosti rozhodnutí orgánu veřejné správy jen za podmínky, že předmětem rozhodování byla její hmotná práva, přičemž za subjekt základního práva na příznivé životní prostředí nepovažují právnickou osobu.

Z ustálené rozhodovací praxe soudů plyne, že občanské sdružení, jehož hlavním posláním je ochrana přírody a krajiny, může v rámci přezkumu správních rozhodnutí před soudem namítat toliko zkrácení na svých procesních právech, neboť hmotná práva mu nenáleží. Občanské sdružení může v soudním řízení namítat nezákonnost správního rozhodnutí především potud, tvrdí-li zkrácení na svých procesních právech ve správním řízení. Tvrzené zkrácení na právech musí být zároveň takového charakteru, že v jeho důsledku mohlo dojít k vydání nezákonného rozhodnutí. Aktivní žalobní legitimace občanských sdružení navíc není dána ve vztahu k jakýmkoli žalobním námitkám, ale pouze k námitkám relevantním z hlediska zájmů hájených daným občanským sdružením.

²⁴⁸ Viz rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 12. 4. 2000, čj. 5 A 98/98-109. Obdobně usnesení Ústavního soudu ze dne 21. 12. 2000, sp. zn. II. ÚS 420/2000.

²⁴⁹ Viz usnesení Ústavního soudu ze dne 11. 5. 1999, sp. zn. I. ÚS 74/99.

²⁵⁰ Viz např. usnesení Ústavního soudu ze dne 15. 6. 2009, sp. zn. IV. ÚS 2659/08. Srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 17. 5. 1999, čj. 6 A 95/94-87

²⁵¹ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2007, čj. 8 As 27/2006-70.

²⁵² Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2007, čj. 2 As 13/2006-110.

V kontrastu s uvedenými kategorickými závěry se ve prospěch soudního přezkumu rovněž z hmotněprávních hledisek, je-li žalobcem osoba hájící veřejný zájem, vyslovil například Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 2. 3. 2007, čj. 10 Ca 208/2006-44. Nejvyšší správní soud však zpravidla hmotněprávní námitky nepřipouští.

Podle judikatura není občanské sdružení oprávněno, aby si správní žalobou osvojilo námitky třetí osoby uplatněné ve správním řízení, které se týkají porušení práv této osoby. Občanské sdružení se nemůže samo obracet na soud ani k prosazování individuálních zájmů svých členů. Každý může hájit jen svá práva a nelze žalovat ani ve prospěch třetí osoby ani v zájmu ochrany veřejných zájmů. Existuje již starší judikát Vrchního soudu v Praze, který považuje za nepřijatelné odmítnout žalobní námitku jen z důvodu, že namítá porušení právního předpisu, který nesměruje k ochraně porušeného subjektivního práva, nýbrž k ochraně veřejného zájmu. Také zde je nutnou podmínkou přístupu na soud porušení žalobcova subjektivního oprávnění, kterým je teprve založena jeho aktivní legitimace, ale poté je již dovoleno namítat nezákonnost i pro porušení ustanovení, které chrání veřejný zájem, bez ohledu na to, zda toto porušení souvisí s žalobcovým subjektivním oprávněním.

3.3 Judikatura k Aarhuské úmluvě

3.3.1 Význam účasti dotčené veřejnosti

Jedním z nejdůležitějších předpokladů účinné ochrany životního prostředí je umožnění subjektům z řad dotčené veřejnosti účastnit se všech správních řízení, jejichž výsledek má pro životní prostředí význam. Účast veřejnosti garantuje Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, uveřejněné pod č. 124/2004 Sb.m.s. (dále jen „Aarhuská úmluva“). Ta stojí na třech pilířích: právu na informace, právu na účast v řízení a právu na soudní ochranu.²⁵³

Kdo je dotčenou veřejností vymezuje čl. 2 odst. 5 Aarhuské úmluvy. Dotčenou veřejností jsou například v případě výstavby letiště všechny subjekty, které budou přímo zasaženy hlukem či spadem z letecké dopravy. Jejich zájem na ochraně svého vlastnictví a zdravém životním prostředí je zde více než dostatečný.²⁵⁴

²⁵³ Blíže viz Humlíčková, P.: Zpráva o implementaci Aarhuské úmluvy: Deset let práva na informace o životním prostředí, Zelený kruh, Praha, 2011, zejm. s. 4, 9, 10 a 20. Viz též Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, publ. pod č. 124/2004 Sb.m.s. (tzv. „Aarhuská úmluva“).

²⁵⁴ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, čj. 1 Ao 1/2006-74.

Účast veřejnosti se uskutečňuje prostřednictvím přístupu k informacím, účasti v řízeních, v nichž se rozhoduje o činnostech majících závažný dopad na životní prostředí, přístupu k prostředkům právní ochrany a participací na přípravě právních předpisů. Princip informovanosti a účasti veřejnosti vychází z předpokladu, že ochrana životního prostředí je veřejným zájmem. Každý má právo na příznivé životní prostředí, měl by proto mít také možnost podílet se na jeho ochraně. Tento princip není v českém právním řádu důsledně realizován. Zatím byl promítnut pouze do zákona č. 123/1998 Sb., zákona č. 100/2001 Sb. a zákona č. 183/2006 Sb. ve vztahu k projednávání územně plánovací dokumentace, plně se tedy neuplatňuje. Napravit by to měla důsledná realizace požadavků Aarhuské úmluvy.²⁵⁵

Příroda se není schopna sama bránit, proto právní řád veřejnosti přiznává specifická práva, jejichž prostřednictvím se mohou o její ochranu zasazovat.²⁵⁶ Veřejnost se může aktivně zapojit do procesů při realizaci ochrany životního prostředí různými způsoby. Má možnost účastnit se za stanovených podmínek správního řízení, připomínkovat návrhy nové legislativy, podávání podnětů k zahájení správního řízení či k přezkumu správního rozhodnutí, podávání stížností, podávání žalob na soudní přezkum správního rozhodnutí. Důležité jsou také mimoprávní formy účasti veřejnosti (věda, výzkum, monitoring, aktivní péče, práce v terénu realizující plány a projekty, výchova, vzdělávání a šíření osvěty).²⁵⁷

3.3.2 Aplikovatelnost Aarhuské úmluvy

Judikatura českých soudů nepovažuje Aarhuskou úmluvu za přímo aplikovatelnou mezinárodní smlouvu.²⁵⁸ Neobsahuje totiž přímo aplikovatelná (self-executing) ustanovení,²⁵⁹ která by měla aplikační přednost před obyčejným zákonem ve smyslu čl. 10 Ústavy. Přímo aplikovatelná nejsou ani pravidla obsažená v čl. 6 Aarhuské úmluvy.²⁶⁰ Totéž platí o čl. 9 Aarhuské úmluvy, který umožňuje státům uvážit, v jaké fázi správního řízení umožní soudní přezkum. Úmluva má pouze povšechný ráz a nemá nástroje svého prosazování.²⁶¹ Z textu Aarhuské úmluvy „nelze dovodit, že by tato úmluva byla přímým pramenem jakýchkoliv

²⁵⁵ Viz Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, 3. vyd., Praha, C. H. Beck, 2010, s. 53.

²⁵⁶ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2010, čj. 6 Ao 5/2010-43 a Stejskal, V.: Vývojové tendence právní úpravy ochrany přírody, Praha, Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2012, s. 164.

²⁵⁷ Srov. Stejskal, V.: Vývojové tendence právní úpravy ochrany přírody, Praha, Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2012, s. 166 a 275.

²⁵⁸ Viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 2. 2008 čj. 6 As 52/2006-155 a ze dne 26. 6. 2007, čj. 4 As 70/2006-72.

²⁵⁹ Viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2007, čj. 5 As 19/2006-59 a ze dne 29. 3. 2007, čj. 2 As 12/2006-111.

²⁶⁰ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2007, čj. 2 As 12/2006-111.

²⁶¹ Blíže viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2007, čj. 5 As 53/2006-46, ze dne 26. 6. 2007, čj. 4 As 70/2006-72 a ze dne 19. 6. 2007, čj. 5 As 19/2006-59.

občanských práv či závazků, natož práv či svobod základních. Úmluva obsahuje závazky států, které mají programovou povahu a jsou průběžně realizovány smluvními stranami.“²⁶²

Pod pojem "ústavní pořádek" je nutno zahrnovat i mezinárodní smlouvy o lidských právech. Pokud by Aarhuská úmluva byla takovou smlouvou a zároveň obsahovala přímo aplikovatelná ustanovení, musel by jim Ústavní soud poskytnout ochranu. Avšak ani podle Ústavního soudu není Aarhuská úmluva přímo aplikovatelná. Otázku, zda ji lze považovat za mezinárodní smlouvu o lidských právech, ponechal Ústavní soud otevřenou.²⁶³

Ačkoliv Aarhuské úmluvě nesvědčí aplikační přednost před vnitrostátním právem, je měřítkem pro výklad vnitrostátních norem, který musí být konformní s mezinárodně právními závazky České republiky (čl. 1 odst. 2 Ústavy).²⁶⁴ Právo je třeba vykládat takovým způsobem, aby byla umožněna účinná ochrana práv fyzických a právnických osob. Jestliže lze podle vnitrostátního práva dospět k různým výkladům, pak má přednost ten, který naplňuje požadavky práva mezinárodního.²⁶⁵ Sluší se dodat, že Aarhuská úmluva se stala součástí práva Evropské unie, přičemž orgány členských států Evropské unie mají povinnost vykládat vnitrostátní právní úpravu rovněž v souladu s jejími mezinárodně právními závazky.²⁶⁶

Kdyby ustanovení čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy bylo přímo aplikovatelné, mohlo by ve spojení s čl. 10 Ústavy umožňovat podání veřejné žaloby dle § 66 odst. 4 s. ř. s. Toto ustanovení však výslovně nesvěřuje osobám z řad dotčené veřejnosti oprávnění podat žalobu k vnitrostátnímu soudu, nýbrž jen zavazuje smluvní strany Úmluvy, aby přijaly takovou národní legislativu, která těmto osobám zajistí možnost dosáhnout soudního přezkumu.²⁶⁷

Z preambule a čl. 1 Aarhuské úmluvy vyplývá, že smyslem práva na přístup k soudu (čl. 9) je ochrana subjektivních práv a oprávněných zájmů veřejnosti včetně organizací a prosazování objektivního práva, zvláště pak ochrana práva každého na příznivé životní prostředí. Soudní ochrana (včetně předběžných opatření) by pak měla být čestná, férová, spravedlivá, včasná a finančně dostupná. Cílem Aarhuské úmluvy není samoučelné rozšiřování přezkumné kompetence správních soudů, resp. rozšiřování aktivní legitimace, ale zajištění vymahatelnosti a respektování hmotného a procesního práva přijatého smluvními

²⁶² Viz usnesení Ústavního soudu ze dne 10. 7. 2008, sp. zn. III. ÚS 3118/07, nebo ze dne 21. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 1791/07, rovněž ze dne 15. 6. 2009, sp. zn. IV. ÚS 2659/08.

²⁶³ K tomu srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 30. 6. 2008, sp. zn. IV. ÚS 154/08, nebo ze dne 15. 2. 2010, sp. zn. I. ÚS 2553/07.

²⁶⁴ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2007, čj. 2 As 12/2006-111.

²⁶⁵ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, čj. 1 Ao 1/2006-74.

²⁶⁶ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, čj. 1 Ao 1/2006-74.

²⁶⁷ Srov. usnesení Městského soudu v Praze ze dne 26. 9. 2005, sp. zn. 5 Ca 4/2005.

stranami na ochranu životního prostředí, ustanovení čl. 9 Úmluvy proto není možné vykládat tak, že by vyžadovalo samostatný soudní přezkum jakéhokoli rozhodnutí, aktu nebo nečinnosti v rámci povolování záměrů podle čl. 6 Úmluvy v samostatném řízení.²⁶⁸

Ustanovení čl. 9 Aarhuské úmluvy stanoví cíl, tedy umožnění soudního přezkumu rozhodnutí, aktů či nečinností, ponechává však smluvním stranám značnou míru uvážení v tom, jakým způsobem tento cíl prostřednictvím své vnitrostátní právní úpravy zajistí. Musí být ovšem respektovány požadavky uvedené v čl. 9 odst. 4. To vnitrostátní úprava splňuje, když umožňuje soudní přezkum konečného rozhodnutí a odkladný účinek žaloby.²⁶⁹

3.3.3 Odkladný účinek žaloby

Příznivěji vyznívá pro osoby, které hájí zájmy ochrany životního prostředí, judikatura o odkladném účinku správní žaloby.²⁷⁰ Jeho přiznání vnitrostátní úprava podmiňuje prokázáním újmy, která by mola žalobci vzniknout realizací rozhodnutí (§ 73 s. ř. s.). Pro občanské sdružení zabývající se ochranou životního prostředí je prokázání hrozby vzniku újmy fakticky nemožné. Není nositelem hmotných práv, do kterých by rozhodnutí mohlo zasáhnout. Proto je nutno vycházet z povinnosti státu zajistit přístup dotčené veřejnosti k soudu v souladu s požadavky Aarhuské úmluvy a předpisy práva Evropské unie.²⁷¹

Nejvyšší správní soud již několikrát zmínil povinnost vykládat vnitrostátní právo v souladu s těmito požadavky.²⁷² Soudní přezkum rozhodnutí, aktů a nečinností může být sice odsunut až do pozdější fáze, jsou-li zároveň splněny podmínky spravedlnosti, nestrannosti, včasnosti a finanční dostupnosti takového přezkumu, avšak vzhledem k přezkumu až v rámci konečného rozhodnutí, musí být vyhovováno návrhům žalobců z řad dotčené veřejnosti na přiznání odkladného účinku žalobě tak, „*aby nemohlo docházet k situacím, kdy v době rozhodování o správní žalobě již byl povolený záměr nevratně realizován (typicky provedení stavby.)*“ Jinak by došlo „*k porušení čl. 9 odst. 4 Aarhuské úmluvy a čl. 10a směrnice 85/337/EHS, neboť poskytovaná soudní ochrana by nebyla včasná a spravedlivá.*“²⁷³ Soud tedy musí posoudit, zda přiznání odkladného účinku žalobě je nezbytné k zajištění efektivní

²⁶⁸ Viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 9. 2008, čj. 2 As 68/2007-50 a ze dne 22. 2. 2008, čj. 6 As 52/2006-155.

²⁶⁹ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 9. 2008, čj. 2 As 68/2007-50.

²⁷⁰ Viz Stejskal, V.: K účastenství občanských sdružení ve stavebním řízení a možnosti podat žádost o odkladný účinek žaloby in *České právo životního prostředí*, č. 2/2011, s. 29.

²⁷¹ Viz rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 20. 3. 2008, sp. zn. 22 Ca 43/2008.

²⁷² Viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2007, čj. 5 As 53/2006-46, nebo ze dne 26. 6. 2007, čj. 4 As 70/2006-72.

²⁷³ Viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 6. 2007, čj. 1 As 39/2006-55, ze dne 28. 6. 2007, čj. 5 As 53/2006-46, ze dne 29. 8. 2007, čj. 1 As 13/2007-63 a ze dne 15. 5. 2008, čj. 2 Aps 1/2008-77.

ochrany, aby nedošlo k nevratné újmě na životním prostředí dříve než bude věc rozsouzena a aby případný úspěch žalobce nebyl jen bezvýznamným, nanejvýš akademickým vítězstvím.

Třetí osoba nemá možnost se bránit proti realizaci staveb, které nepodléhají stavebnímu povolení. Stavební zákon (zákon č. 183/2006 Sb.) umožňuje stavebníkovi realizaci řady drobných staveb jen na podkladě pravomocného územního rozhodnutí, a to buď bez dalšího nebo na základě ohlášení. V takovém případě je klíčové správně posoudit naplnění podmínek přiznání odkladného účinku správní žalobě (§ 73 s. ř. s.). Pro splnění podmínek svědčí např. hrozba nevratného zásahu do evropsky významné lokality realizací terénních prací, výstavbou zařízení staveniště a kácením dřevin rostoucích mimo les, jestliže časové oddálení stavebních činností, které jsou z hlediska celkového záměru podružného charakteru, nepřivedí stavebníkovi nepřiměřenou újmu na jeho právech.²⁷⁴

Je otázkou, do jaké míry předchozí závěry o odkladném účinku žaloby překonávají starší judikaturu o odkladném účinku odvolání. Ta se spokojila s tezí, že ekologické občanské sdružení nemůže být vyloučením odkladného účinku odvolání zkráceno na svých subjektivních právech hmotných, neboť není jejich nositelem. Přitom postačovalo, bylo-li vyloučení odkladného účinku dostatečně zdůvodněno.²⁷⁵

3.3.4 Osвобоzení od soudních poplatků

Účastníci jsou zásadně povinni platit soudní poplatky, výjimečně mohou být osvobozeni. Účelem procesního institutu osvobození od soudních poplatků je zejména ochrana účastníka, který se nachází v tíživých poměrech, před nepřiměřeně tvrdým dopadem zákona o soudních poplatcích. Ke každé žádosti o osvobození od soudních poplatků je nutno přistupovat individuálně. Osvobození od soudních poplatků záleží na úvaze soudu, která je založena především na posouzení materiálních možností účastníka, nikoliv na jeho formálním postavení, byť by byl právnickou osobou sledující ochranu veřejných hodnot.²⁷⁶

Osvobozen od soudních poplatků může být na vlastní žádost účastník, který doloží, že nemá dostatečné prostředky (§ 36 odst. 3 s. ř. s.). Účastník nese důkazní břemeno. Právnická osoba žádající o osvobození od soudních poplatků musí prokázat, že fakticky nedisponuje prostředky formálně vlastněnými někým jiným, a popsat všechny relevantní aspekty financování své činnosti včetně faktické výše nákladů. Rozšířený senát Nejvyššího správního

²⁷⁴ Viz rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 20. 3. 2008, sp. zn. 22 Ca 43/2008.

²⁷⁵ Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, čj. 7 A 139/2001-67.

²⁷⁶ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2010, čj. 8 As 48/2009-93.

soudu judikoval, že zpravidla nebude možné osvobodit od soudního poplatku právnickou osobu, která postaví své fungování na dlouhodobém setrvávání bez dostatečných finančních prostředků, ačkoli jejich vynakládání s vykonávanou činností je obvyklé a nezbytné. Neexistují-li pro takový model fungování právnické osoby legitimní důvody, bylo by přiznání osvobození zneužitím tohoto institutu. Účelem osvobození je umožnit přístup k soudu i těm, kteří z objektivních důvodů (nikoliv záměrně) nemají prostředky. Pro přiznání osvobození může být faktické nastavení určitých dotačních mechanismů výjimečně relevantní, pokud by jejich náhlá změna způsobila právnické osobě dočasné finanční obtíže.²⁷⁷

Správní soudy se již dříve klonily k závěru, že absolutní nedostatek finančních prostředků není sám o sobě důvodem pro přiznání osvobození od soudních poplatků. Na rozdíl od závěrů rozšířeného senátu však uváděly, že po občanském sdružení je spravedlivé požadovat, aby si samo opatřilo materiální prostředky na svou činnost, alespoň v základní a pro samotnou činnost nezbytné míře, a rezignuje-li na jejich zajištění, pak odpovědnost za nevytvoření těchto prostředků nelze prostřednictvím osvobození od soudních poplatků přesouvat na stát. Proto zamítnutí žádosti o osvobození za situace, kdy částky soudních poplatků nejsou nepřiměřeně vysoké, nelze vnímat jako nepřípustné ztěžování přístupu k soudu. Přiznání za všech okolností bezplatného přístupu k soudu pro určité skupiny osob by naopak bylo diskriminačním ve vztahu k jiným osobám domáhajícím se soudní ochrany.²⁷⁸

Právnickou osobu nelze jen proto, že hájí veřejné zájmy, zvýhodňovat oproti ostatním právnickým osobám v právu na přístup k soudu. Ačkoliv podpora rozvoje neziskových aktivit, které sledují korektnost veřejnoprávních řízení, představuje jako ústavně žádoucí cíl teleologický argument, který může vést k výkladu procesního předpisu ve prospěch širšího přístupu do řízení, je nutno upřednostnit zajištění skutečné rovnosti přístupu k soudu.²⁷⁹

3.3.5 Shrnutí

Příroda není schopna se sama bránit. Proto je velice důležitým předpokladem účinné ochrany životního prostředí umožnit dotčené veřejnosti účast na všech správních řízeních, jejichž výsledek má pro životní prostředí význam. Tento cíl sleduje Aarhuská úmluva. Judikatura ji však nepovažuje za přímo aplikovatelnou mezinárodní smlouvu, jejíž pravidla by

²⁷⁷ Viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2010, čj. 1 As 70/2008-74.

²⁷⁸ Srov. usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 1. 11. 2007, čj. 62 Ca 40/2007-41 i rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2008, čj. 4 As 18/2008-32 a ze dne 20. 11. 2008, čj. 6 Ads 102/2008-65.

²⁷⁹ Viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2010, čj. 1 As 70/2008-74.

měla aplikační přednost před zákonem, ale pokud lze podle vnitrostátního práva dospět k různým výkladům, pak má přednost ten, který naplňuje požadavky práva mezinárodního.

Podle Nejvyššího správního soudu ustanovení čl. 9 Aarhuské úmluvy nevyžaduje samostatný soudní přezkum jakéhokoli rozhodnutí, aktu nebo nečinnosti v rámci povolování záměrů v samostatném řízení. Toto ustanovení stanoví cíl, tedy umožnění soudního přezkumu, ale ponechává smluvním stranám na úvaze, jakým způsobem tento cíl ve své vnitrostátní právní úpravě zajistí. Musí však být respektovány požadavky této Úmluvy na zajištění spravedlivé, včasné, dostupné a účinné právní ochrany. Osobám z řad dotčené veřejnosti tak musí být vyhověno návrhům na přiznání odkladného účinku správní žalobě. Česká vnitrostátní úprava umožňuje soudní přezkum až v rámci konečného rozhodnutí, přičemž přiznání odkladného účinku žalobě podmiňuje prokázáním újmy, která by měla žalobci vzniknout realizací rozhodnutí. Pro ekologické občanské sdružení je prokázání újmy téměř nemožné. Soud proto posoudí jen to, zda přiznání odkladného účinku žalobě je nezbytné k tomu, aby realizací rozhodnutí nedošlo k nevratné újmě na životním prostředí.

Aktuální judikatura o odkladném účinku správní žaloby je pro subjekty domáhající se jeho přiznání docela příznivá. Třetí osoba se může domáhat přiznání odkladného účinku žalobě proti územnímu rozhodnutí, na jehož podkladě lze realizovat stavbu, ke které není potřeba stavebního povolení. Pro splnění podmínek jeho přiznání svědčí například hrozba nevratného zásahu do evropsky významné lokality realizací terénních prací, výstavbou zařízení staveniště a kácením dřevin rostoucích mimo les.

Nežádoucí překážkou přístupu na soud se může stát nedostatek finančních prostředků na hrazení soudních poplatků. Správní soudy nepovažují absolutní nedostatek finančních prostředků sám o sobě za důvod pro přiznání osvobození od soudních poplatků. Jeho přiznání záleží na posouzení materiálních možností účastníka, nikoliv na jeho formálním postavení. Podle rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu nelze právnickou osobu osvobodit od soudního poplatku jen z důvodu, že hájí veřejné zájmy, a zvýhodňovat ji tak oproti ostatním právnickým osobám. Zpravidla nebude možné osvobodit právnickou osobu, která záměrně postaví své fungování na dlouhodobém setrvávání bez dostatečných finančních prostředků. Přesto rozšířený senát uvedl, že po občanském sdružení nelze vždy spravedlivě požadovat, aby si samo opatřilo alespoň základní materiální prostředky na svou činnost.

3.4 Judikatura k procesům posuzování vlivů

3.4.1 Posuzování koncepcí a záměrů

Význam procesů posuzování vlivů na životní prostředí spočívá především v tom, že se zvažují důsledky koncepcí a záměrů na životní prostředí ještě předtím, než se přistoupí k jejich realizaci. Tyto procesy přispívají k naplňování principu prevence v oblasti ochrany životního prostředí a k zmírnění případných budoucích škod na životním prostředí.²⁸⁰

Nebude-li koncepce podrobena posouzení podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, je příslušný správní orgán povinen uvést v závěru zjišťovacího řízení důvody, pro které není takové posuzování požadováno (§ 10d odst. 5). Tuto povinnost shodně stanoví také článek 3 odst. 7 směrnice SEA, který je přímo aplikovatelný.²⁸¹

Správní orgán může stavební záměr podrobit posouzení vlivu na životní prostředí jen v případech zákonem výslovně stanovených a nemůže vlastním výkladem rozsah zákonem uvedených případů nepřipustně rozšiřovat, jinak by stavebníka zkrátil na jeho právech.²⁸²

Výstupy posuzování dříve zpracované koncepce je výjimečně přípustné využít k odlišné koncepci. O způsobu a míře takové využitelnosti však musí být řádně rozhodnuto ve zjišťovacím řízení. Obsah a rozsah posouzení se zpravidla budou u jednotlivých koncepcí částečně lišit, popř. bude nutné posoudit i další v úvahu připadající varianty, které dříve posuzovány nebyly. Zjišťovací řízení, které určí do jaké míry lze již jednou zpracované posouzení vlivů použít je tedy podmínkou pro využití údajů z jiného posuzování SEA ve smyslu § 10b odst. 3 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí.²⁸³

3.4.2 Územní plán jako zvláštní koncepce

Pořizovatel územního plánu nebo jeho změny má povinnost zpracovat věcný obsah návrhu zadání tak, aby skutečně odpovídal navrhovaným změnám a umožňoval posouzení, zda jej bude nutné posoudit podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, a to jako koncepci či záměr.²⁸⁴ Ustanovení § 10i zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, upravuje zvláštní postup pro posuzování územně

²⁸⁰ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2007, čj. 5 As 9/2006-146.

²⁸¹ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2010, čj. 9 Ao 4/2009-111.

²⁸² Srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 12. 4. 2000, čj. 5 A 98/98-109.

²⁸³ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2009, čj. 3 Ao 1/2007-210.

²⁸⁴ Viz Stejskal, V.: Nejvyšší správní soud zrušil opatření obecné povahy, kterým se vydává změna územního plánu Hlavního města Prahy in České právo životního prostředí, č. 3/2008, s. 117 - 119. Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2008, čj. 9 Ao 2/2008-62.

plánovací dokumentace jako zvláštní koncepce. Pro závěr, zda se na určitou koncepci vztahuje tento speciální postup, je nutné nejprve posoudit, jestli se jedná o koncepci nebo její změnu, která by mohla závažně ovlivnit životní prostředí v dotčeném území.²⁸⁵

Bylo-li vyhodnocení vlivů návrhu územního plánu na životní prostředí zpracováno podle § 10i odst. 2 a 3 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ale zároveň naprosto nevyhovuje požadavkům přílohy k zákonu č. 183/2006 Sb., stavebnímu zákonu, má to zpravidla za následek nezákonnost vydaného územního plánu (§ 101d odst. 2 s. ř. s.), v důsledku čehož je územní plán třeba zrušit. Nestačí na místo toho učinit vyhodnocení dle přílohy č. 9 k zákonu č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, protože náležitosti vyžadované dle této přílohy jsou ve srovnání s náležitostmi vyžadovanými dle přílohy k zákonu č. 183/2006 Sb., stavebnímu zákonu, v některých ohledech kvalitativně odlišné. Nezákonnost je způsobena zpravidla též skutečností, že vyhodnocení vlivů nebylo zveřejněno a projednáno s veřejností.²⁸⁶

Pouze v procesu SEA je možno hodnotit vzájemné vlivy všech konkrétních záměrů umístěných v daném území. Proto je nepřijatelné nechat záměrně u několika změn územního plánu provést posouzení jejich vlivů na životní prostředí samostatně, přestože jde v souhrnu o takovou změnu územního plánu, která jako koncepce podléhá posouzení vlivů. Pokud jsou tedy splněny zákonem stanovené podmínky pro posouzení SEA, nelze toto posouzení neprovést s odkazem, že bude u dílčích záměrů provedeno posouzení EIA.²⁸⁷

3.4.3 Obcházení zákona

Důvodem pro samostatné posouzení jednotlivých stavebních objektů téhož stavebního celku z hlediska jejich budoucích dopadů na životní prostředí, nemůže být vzájemná funkční nezávislost těchto objektů. To platí zvláště za situace, kdy stavební záměr má za cíl celkové zlepšení dopravní obslužnosti větší části města, pročež se nejedná o nahodilý soubor více staveb bez jejich vzájemné propojenosti a bez přímé vazby na životní prostředí. Účelové rozkouskování záměru, resp. tvrzení samostatnosti jednotlivých staveb, z nichž záměr sestává, je obcházením zákona. Neformálně se označuje jako „salámová metoda“. Žádoucí je postup opačný, který zohledňuje faktickou provázanost a souběžné vlivy dílčích záměrů.²⁸⁸

²⁸⁵ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2008, čj. 9 Ao 2/2008-62.

²⁸⁶ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-185.

²⁸⁷ Viz Stejskal, V.: Nejvyšší správní soud zrušil opatření obecné povahy, kterým se vydává změna územního plánu Hlavního města Prahy in *České právo životního prostředí*, č. 3/2008, s. 117 - 119.

²⁸⁸ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2009, čj. 9 As 88/2008-301.

Stavba, která byla v územním řízení posuzována z hlediska jejích vlivů na životní prostředí v rámci jiné stavby jako stavebního celku a jako jeho součást byla umístěna, bude rovněž předmětem případného doplňující posouzení vlivů, která proběhne ohledně záměru podstatných změn stavebního celku, a to i tehdy, pokud by stavba sama o sobě nebyla předmětem posuzování vlivů a změny projektu se jí netýkaly.²⁸⁹

3.4.4 Výběr varianty

Zhodnotit, zda veřejný zájem na výstavbě dálnice výrazně převažuje nad zájmem ochrany přírody ve zvláště chráněném území, lze bez současného porovnávání několika variant dálnice. Toto srovnávání se odehrává již v rámci procesu SEA a po vydání stanoviska SEA, jehož obsahem je doporučení či výběr jedné z několika možností, se následně pracuje pouze s jedinou variantou. Ve fázi poměrování veřejných zájmů se již nezvažuje, jaká z variant dálnice by byla nejvhodnější, neboť toto srovnávání již proběhlo, ale posuzuje se už jen to, zda standardně vyžadovaný zájem na ochraně přírody ve zvláště chráněných územích má ustoupit konkrétní variantě dálnice, která byla již v předchozí fázi z více variant vybrána.

Zákonnost stanoviska EIA nelze posuzovat bez návaznosti na proces SEA a v něm zvolenou variantu, neboť toto stanovisko již jen podrobněji popisuje její charakter a dopady. Stanovisko EIA postavené na variantě, která byla vybrána v procesu SEA nezákonným způsobem, nemůže obstát, jakkoli by samo o sobě nemuselo být závadné. Důvod nezákonnosti výběru varianty může spočívat také v neumožnění veřejnosti vyjádřit se k navrženým variantám dálnice v průběhu procesu vedoucího k vydání stanoviska SEA.²⁹⁰

3.4.5 Soudní přezkum výstupů procesů posuzování vlivů

Správní orgán není vázán stanoviskem k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí podle § 10 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, naopak je oprávněn požadavky v něm uvedené do svého konečného rozhodnutí nezahrnout, pokud to náležitě odůvodní. Proto stanovisko EIA, ačkoliv je konečným výstupem procesu EIA, není způsobilé zasáhnout samo o sobě do veřejných subjektivních práv, a není proto rozhodnutím podle § 65 s. ř. s., nýbrž úkonem předběžné povahy, který není správním soudem přezkoumatelný samostatně, ale až v rámci konečného rozhodnutí, jehož je podkladem.²⁹¹

²⁸⁹ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 5. 2006, čj. 1 As 9/2005-90.

²⁹⁰ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2009, čj. 1 As 111/2008-363.

²⁹¹ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 5. 2008, čj. 2 Aps 1/2008-77.

Stejně závěry judikatura vztahuje i na výstupy z fází, které vydání stanoviska EIA předcházejí, neboť ty jsou ještě vzdálenější ke konečnému rozhodnutí ve věci, jímž teprve může dojít k zásahu do veřejných subjektivních práv. Samostatně přezkoumatelný není ani závěr zjišťovacího řízení,²⁹² ani zveřejnění dokumentace podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí. Zveřejnění dokumentace nezakládá povinnosti, nelze jej proto napadat ani žalobou proti nezákonnému zásahu dle § 82 s. ř. s.²⁹³

Ve správním soudnictví není samostatně přezkoumatelné ani vyjádření Ministerstva životního prostředí v případě důvodných pochybností o zařazení záměru do příslušné kategorie, popř. o rozsahu dotčeného území, vydávané podle § 23 odst. 3 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí. Rovněž vyjádření lze přezkoumat až jako závazný podklad pro konečné správní rozhodnutí (§ 75 odst. 2 s. ř. s.).²⁹⁴

3.4.6 Soulad s Aarhuskou úmluvou

Podle judikatury výše nastíněná úprava není v rozporu s čl. 9 Aarhuské úmluvy ani s čl. 10a směrnice č. 85/337/EHS, o posuzování vlivů (směrnice EIA), a to jak ohledně stanoviska EIA,²⁹⁵ tak závěru zjišťovacího řízení.²⁹⁶ Aarhuská úmluva (čl. 9 a čl. 6) ponechává na úvaze smluvních stran, v jaké fázi řízení umožní soudní přezkum.

Argumentaci, že výše uvedený výklad nutí v praxi občanská sdružení vynakládat značné časové a finanční prostředky na účast v navazujících správních řízeních a současně vede k tomu, že se soudního přezkumu mohou domoci až několik let po vydání závěru zjišťovacího řízení, Nejvyšší správní soud nepřisvědčil a uvedl, „že tomu tak není, neboť pokud by se oznamovatel rozhodl, že ustoupí od záměru, který byl posouzen ve zjišťovacím řízení a žádost o povolení záměru by nepodal, postrádal by samostatný soudní přezkum závěru zjišťovacího řízení jakýkoli smysl. V takovém případě by totiž nemohlo dojít k žádnému zásahu do práv a zájmů stěžovatele ani do jeho zájmu na ochraně životního prostředí.“²⁹⁷

²⁹² Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2008, čj. 3 As 36/2008-57.

²⁹³ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 5. 2008, čj. 2 Aps 1/2008-77. Srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 17. 10. 2007, sp. zn. III. ÚS 2469/07, kterým soud odmítl ústavní stížnost z důvodu nevyčerpání řádných opravných prostředků, konkrétně pro nepodání žaloby proti nezákonnému zásahu, který měl spočívat v neoznámení nové varianty v závěru zjišťovacího řízení. Taková žaloba je však nepřipustná.

²⁹⁴ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 1. 2008, čj. 3 As 38/2007-81.

²⁹⁵ Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2007, čj. 1 As 13/2007-63. Obdobně rozsudky téhož soudu ze dne 14. 6. 2007, čj. 1 As 39/2006-55, ze dne 14. 6. 2006, čj. 2 As 59/2005-136 a ze dne 22. 2. 2008, čj. 6 As 52/2006-155. Srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 17. 9. 2008, sp. zn. I. ÚS 1324/08.

²⁹⁶ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2008, čj. 4 As 35/2008-183. Srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 9. 2008, čj. 2 As 68/2007-50 a ze dne 29. 8. 2007, čj. 1 As 13/2007-63.

²⁹⁷ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2008, čj. 4 As 35/2008-183.

3.4.7 Shrnutí

Správní orgán může určitý záměr podrobit posouzení vlivů na životní prostředí jen v případech zákonem výslovně stanovených. Pokud však určitá koncepce nebude podrobena posouzení vlivů, musí příslušný správní orgán v závěru zjišťovacího řízení náležitě odůvodnit, proč není takové posuzování požadováno. Výstupy posuzování dříve zpracované koncepce je výjimečně přípustné využít k odlišné koncepci. Nutnou podmínkou převzetí je předchozí zjišťovací řízení, ve kterém se rozhodne o přípustnosti, způsobu a míře takové využitelnosti.

Nejvyšší správní soud požaduje, aby pořizovaný návrh změny územně plánovací dokumentace obsahoval skutečně zamýšlené změny a umožňoval tak posouzení, zda jej bude nutné posoudit z hlediska vlivů na životní prostředí. Jde-li o koncepci nebo její změnu, která by mohla závažně ovlivnit životní prostředí v dotčeném území, použije se pro posuzování územně plánovací dokumentace zláštní postup podle § 10i zákona č. 100/2001 Sb.

Nejvyšší správní soud klade důraz na zohledňování provázanosti a souběžných vlivů dílčích koncepcí a záměrů. Pokud jsou splněny podmínky pro posouzení SEA, nelze toto posouzení neprovést či obejít s tím, že bude u dílčích záměrů provedeno posouzení EIA. Účelové rozdělení stavebního záměru je obcházením zákona. Stavba, která byla v rámci územního řízení posuzována v rámci jiné stavby jako celku a jako součást tohoto celku byla též umístěna, je též předmětem případného doplňujícího posouzení vlivů na životní prostředí, které probíhá k tomuto stavebnímu celku.

V rámci procesu SEA probíhá výběr nejvhodnější varianty. Po vydání stanoviska SEA se následně pracuje pouze s jedinou variantou. Zhodnotit, zda veřejný zájem na výstavbě dálnice výrazně převažuje nad zájmem ochrany přírody ve zvláště chráněném území, je proto možné bez současného porovnávání několika možných variant či koridorů dálnice.

Zákonnost stanoviska EIA nelze posuzovat bez návaznosti na proces SEA a v něm zvolenou variantu, neboť toto stanovisko již jen podrobněji popisuje její charakter a dopady. Stanovisko EIA postavené na variantě, která byla vybrána v procesu SEA nezákonným způsobem, nemůže obstát, jakkoli by samo o sobě nemuselo být závadné.

Správní orgán není vázán stanoviskem EIA, které tak podle judikatury není způsobilé samo zasáhnout do veřejných subjektivních práv, a není proto rozhodnutím, nýbrž úkonem předběžné povahy, který podléhá soudnímu přezkumu až v rámci konečného rozhodnutí.

Obdobné platí i v případě závěru zjišťovacího řízení, popř. zveřejnění dokumentace. Podle soudů výše uvedené není v rozporu se směrnicí EIA ani s Aarhuskou úmluvou.

3.5 Opatření obecné povahy

3.5.1 Charakter opatření obecné povahy

Opatření obecné povahy je správní akt s konkrétně určeným předmětem a s obecně vymezeným okruhem adresátů, který slouží toliko ke konkretizaci již existujících povinností, vyplývajících ze zákona.²⁹⁸ Judikatura se přiklonila k materiálnímu pojetí opatření obecné povahy. Rozhodující není jak je akt v zákoně označen či jakou procedurou je vydán, ale právě naplnění znaku konkrétnosti předmětu a obecnosti adresátů tohoto aktu.²⁹⁹

Materiální pojetí odpovídá příkazu souladného výkladu vnitrostátního práva s mezinárodně právními závazky (čl. 10 a čl. 1 odst. 2 Ústavy), které vyplývají zejména z Aarhuské úmluvy. Toto pojetí bylo upřednostněno i v zájmu efektivnější soudní ochrany práv, která je tím umožněna již v etapě schvalování územně plánovací dokumentace.³⁰⁰ Judikatura však dovodila, že Aarhuská úmluva nemá přímý účinek, a proto sama o sobě nezakládá aktivní žalobní legitimaci tam, kde to neumožňuje vnitrostátní právo.³⁰¹

Vzhledem k restriktivnímu výkladu účastenství a omezenému okruhu námitek je obecně vzato ochrana dotčených osob v navazujících řízeních méně efektivní než v rámci soudního přezkumu opatření obecné povahy. Navíc v některých případech, např. po vymezení plochy územního systému ekologické stability, žádné navazující řízení, v rámci něhož by majitelé sousedních pozemků mohli uplatnit námítky, neprobíhá.³⁰²

Opatřením obecné povahy je také nařízení správy národního parku podle § 64 ZOPK, kterým se omezuje nebo zakazuje vstup na určité území národního parku. Tímto aktem lze omezit či zakázat vstup na určitá území či jejich části pouze tehdy, jsou-li naplněny zákonem stanovené skutkové předpoklady. Přestože by předpoklady byly naplněny, obsah a rozsah zákazů či omezení musí být proporcionální k dosažení zákonem stanoveného cíle, tedy

²⁹⁸ Blíže viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005-98.

²⁹⁹ Viz Hendrych, D. a kol.: Správní právo – Obecná část, 8. vyd., C. H. Beck, 2009, s. 564. K vývoji judikatury od formálního k materiálnímu pojetí OOP viz Kocourek, T.: Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí, 1. vyd., Praha, Leges, 2012, s. 199 - 204.

³⁰⁰ Viz náleží Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07, a ze dne 5. 3. 2009, sp. zn. I. ÚS 960/08.

³⁰¹ Ve vztahu k opatření obecné povahy viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2007, čj. 3 Ao 2/2007-42 a usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2008, čj. 5 Ao 3/2008-27.

³⁰² Viz náleží Ústavního soudu ze dne 17. 3. 2009, sp. zn. IV. ÚS 2239/07.

předejití poškozování území v národním parku. Omezit vstup na území národního parku je možné, jen pokud je to na vymezených územích nevyhnutelné z důvodu ochrany přírody.³⁰³

Správa národního parku, jestliže v souladu s § 78 odst. 2 písm. o) ZOPK z důvodů podle § 64 tohoto zákona vydala nová omezení vstupu na některá území, není oprávněna z nich udělovat v jednotlivých případech výjimky. Může udělovat jen výjimky ze zákazů v § 16 ZOPK, a to za podmínek a postupem podle § 43 odst. 3 téhož zákona, přičemž nesmí vybočit z mezí správního uvážení ani jej zneužít a musí respektovat svoji vlastní správní praxi.³⁰⁴

3.5.2 Návrh na zrušení opatření obecné povahy

Přezkum opatření obecné povahy správním soudem (§ 101a odst. 1 s. ř. s.) skýtá pouze ochranu proti jeho účinkům na sféru veřejných subjektivních práv navrhovatele, nikoli proti způsobu jeho přijímání. Proto k meritornímu projednání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nepostačí pouhé tvrzení o nedodržení stanovené procedury, která jeho vydání předcházela, není-li zároveň tvrzen i zásah do hmotně právní sféry navrhovatele.³⁰⁵

Ten, komu svědčí aktivní legitimace podle § 101a a násl. s. ř. s., může tvrdit i porušení svých procesních práv v rámci procedury tvorby územního plánu, je-li představitelné, že toto porušení mohlo mít za následek dotčení těch hmotných práv, od nichž se odvíjí jeho aktivní legitimace. Navrhovatelem v řízení o návrhu na zrušení územního plánu může být zásadně jen taková osoba, která má nezprostředkovaný vztah k nějaké části území regulovaného územním plánem. Bude jím tedy vlastník, nikoliv nájemce, podnájemce či vypůjčitel.³⁰⁶

Zástupce veřejnosti ve smyslu § 23 zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona, je v souvislosti s vypořádáním jím uplatněné námitky proti územně plánovací dokumentaci (opatření obecné povahy) aktivně legitimován podle § 65 odst. 2 s. ř. s pouze k podání žaloby proti rozhodnutí o těchto námitkách.³⁰⁷ Zástupce veřejnosti ani osoby, které zastupoval v řízení o vydání územně plánovací dokumentace, nejsou aktivně legitimováni domáhat se následně zrušení tohoto opatření obecné povahy v řízení před soudem dle § 101a a násl. s. ř. s. Absence úpravy procesního postavení zástupce veřejnosti v řízení před Nejvyšším správním soudem vzbuzuje řadu nejasností, které nelze překlenout ani extenzivním výkladem procesních ustanovení. Požadavek na otevřenost soudního přezkumu opatření obecné povahy

³⁰³ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2010, čj. 7 Ao 6/2010-44.

³⁰⁴ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2010, čj. 7 Ao 6/2010-44.

³⁰⁵ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2008, čj. 2 Ao 1/2008-51.

³⁰⁶ Viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-120.

³⁰⁷ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2010, čj. 2 Ao 5/2010-24.

musí být ve spravedlivé rovnováze s požadavkem na ochranu právní jistoty a legitimního očekávání osob, jejichž práv se napadené opatření obecné povahy přímo týká.³⁰⁸

3.5.3 Aktivní legitimace právnické osoby

Nezbytným předpokladem pro přípustnost návrhu na zrušení opatření obecné povahy ve smyslu § 101a s. ř. s. je navrhovatelovo tvrzení, že byl jeho vydáním zkrácen na svých vlastních hmotných právech. Vzhledem k tomu, že občanské sdružení, jehož předmětem činnosti je ochrana životního prostředí, není nositelem hmotných práv, jejichž zkrácení je jako navrhovatel povinnou tvrdit, není aktivně legitimováno k podání návrhu podle § 101a s. ř. s. Na tom nemůže nic změnit ani okolnost, že sdružuje fyzické osoby, které mají vlastnické právo k nemovitostem na území regulovaném napadeným opatřením obecné povahy.³⁰⁹

Občanské sdružení tedy nemůže před soudem napadat zásady územního rozvoje ani územní plán.³¹⁰ S ohledem na skutečnost, že do českého právního řádu nebyla plně transponována směrnice č. 85/337/EHS, tzv. směrnice EIA, která ve vztahu k záměrům podléhajícím posuzování požaduje, aby občanská sdružení měla možnost iniciovat soudní přezkum, připustil Nejvyšší správní soud aktivní legitimaci občanského sdružení k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, ovšem toliko ohledně takového, kterým je návštěvní řád národního parku, jestliže upravuje otázky, které jsou předmětem hodnocení podle § 45h ZOPK. Aktivní legitimace je dána podle § 101a s. ř. s. ve spojení s čl. 10a směrnice EIA, podle něhož se v podstatě uplatní domněnka, že občanskému sdružení svědčí právo na příznivé životní prostředí. Směrnice EIA se netýká koncepcí, proto ji nelze (přímo) aplikovat na zásady územního rozvoje ani na územní plán. Na ty se vztahuje směrnice č. 2001/42/ES, tzv. směrnice SEA, která neobsahuje obdobu čl. 10a směrnice EIA.³¹¹

3.5.4 Aktivní legitimace fyzické osoby

Fyzická osoba se může domáhat soudního přezkumu opatření obecné povahy, je-li schopné zasáhnout do jejího hmotného práva. V případě zásahu do jejího práva na příznivé životní prostředí musí podle Nejvyššího správního soudu tento zásah přímo ovlivnit kvalitu života této fyzické osoby, jinak není aktivně legitimována k podání návrhu na zrušení opatření

³⁰⁸ Viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2008, čj. 5 Ao 3/2008-27.

³⁰⁹ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2011, čj. 7 Ao 7/2010-133. Obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2007, čj. 3 Ao 2/2007-42.

³¹⁰ Viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2012, čj. 2 Ao 9/2011-71. Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2010, čj. 6 Ao 5/2010-43.

³¹¹ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2010, čj. 6 Ao 5/2010-43.

obecné povahy.³¹² Zásahem do kvality života se rozumí např. důsledky znečištění ovzduší, vody či půdy, jež by mělo zjevně nepříznivý dopad na životní prostředí i v oblasti nacházející se mimo zdroj tohoto znečištění. Takovým zásahem však není ohrožení či poškození populace nebo jedince volně žijícího živočicha. Výskyt chráněného živočicha v určité lokalitě, popř. snížení početnosti populace, kterou vytváří, podle názoru Nejvyššího správního soudu přímo neovlivňuje kvalitu života fyzické osoby. Jestliže není možné shledat zásah do práva fyzické osoby, není oprávněna k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Na fyzickou osobu se nevztahuje ani domněnka ve smyslu čl. 10a směrnice EIA. Uvedené „*odráží jeden z problémů ochrany životního prostředí: příroda není sama schopna se postavit na svou obranu proti lidské společnosti a brojit "lidskými" prostředky proti zásahům člověka.*“³¹³

3.5.5 Shrnutí

Judikatura se přiklání k materiálnímu pojetí opatření obecné povahy. Toto pojetí bylo upřednostněno Ústavním soudem mimo jiné v zájmu efektivnější ochrany práv, která je takto umožněna již v etapě schvalování územně plánovací dokumentace. Ochrana dotčených osob je totiž v navazujících řízeních méně efektivní než je tomu v rámci soudního přezkumu opatření obecné povahy. Navíc v některých případech žádné navazující řízení neprobíhá.

Nejvyšší správní soud připomenul, že nezbytným předpokladem pro přípustnost návrhu na zrušení opatření obecné povahy podle § 101a s. ř. s. je navrhovatelovo tvrzení, že byl jeho vydáním zkrácen na svých vlastních hmotných právech. K meritornímu projednání návrhu proto nepostačí samotná námitka porušení procesních práv.

Ten, komu svědčí aktivní legitimace podle § 101a s. ř. s., může tvrdit i porušení svých procesních práv v rámci procedury tvorby územního plánu, je-li představitelné, že toto porušení mohlo mít za následek dotčení těch hmotných práv, od nichž se odvíjí jeho aktivní legitimace. Podle judikatury je aktivně legitimována k návrhu na zrušení územního plánu zásadně jen taková osoba, která má nezprostředkovaný vztah k území regulovaného územním plánem. Návrh může tedy podat vlastník, nikoliv nájemce, podnájemce či vypůjčitel.

Nejvyšší správní soud nedovodil aktivní legitimaci ani u zástupce veřejnosti ve smyslu § 23 zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona. Zástupce veřejnosti ani osoby, které

³¹² Blíže viz Stejskal, V.: Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR: právo na příznivé životní prostředí a aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, jímž se vydává návštěvní řád Národního parku Šumava in *České právo životního prostředí*, č. 1/2012, s. 104 - 122.

³¹³ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2010, čj. 6 Ao 5/2010-43.

zastupoval v řízení o vydání územně plánovací dokumentace, nejsou aktivně legitimováni domáhat se následně před soudem zrušení tohoto opatření obecné povahy.

Aktivně legitimováno k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy není ekologické občanské sdružení, jelikož není nositelem hmotných práv, jejichž zkrácení je jako navrhovatel povinnou tvrdit. Na tom nic nemění ani okolnost, že sdružuje fyzické osoby, které mají vlastnické právo k nemovitostem na území regulovaném opatřením obecné povahy. Občanské sdružení nemůže před soudem napadat zásady územního rozvoje ani územní plán.

S ohledem na skutečnost, že do českého právního řádu nebyla plně transponována směrnice EIA, která ve vztahu k záměrům podléhajícím posuzování požaduje, aby občanská sdružení měla možnost iniciovat soudní přezkum, připustil Nejvyšší správní soud aktivní legitimaci občanského sdružení k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, ovšem toliko ohledně takového, kterým je návštěvní řád národního parku, pokud upravuje otázky, které jsou předmětem hodnocení podle § 45h ZOPK. Podle čl. 10a směrnice EIA se totiž uplatní domněnka, že občanskému sdružení svědčí právo na příznivé životní prostředí. Ve vztahu ke koncepcím, tedy zásadám územního rozvoje či územnímu plánu, se směrnice EIA nepoužije, jelikož na koncepci se vztahuje směrnice SEA, která neobsahuje obdobnou domněnku jako směrnice EIA. Občanské sdružení tak není aktivně legitimováno.

Fyzická osoba se může domáhat soudního přezkumu opatření obecné povahy, je-li schopné zasáhnout do jejího hmotného práva. V případě zásahu do jejího práva na příznivé životní prostředí musí podle názoru Nejvyššího správního soudu tento zásah přímo ovlivnit kvalitu života této fyzické osoby, jinak není aktivně legitimována k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Zásahem do kvality života se rozumí např. důsledky znečištění ovzduší, vody či půdy, jež by mělo zjevně nepříznivý dopad na životní prostředí i v oblasti nacházející se mimo zdroj tohoto znečištění. Takovým zásahem není případ ohrožení či poškození populace či jedince volně žijícího živočicha a snaha fyzické osoby jej ochránit.

Opatřením obecné povahy je také nařízení správy národního parku podle § 64 ZOPK, kterým se omezuje či zakazuje vstup na určitá území národního parku. Lze jej vydat pouze tehdy, jsou-li naplněny zákonem stanovené skutkové předpoklady a je-li obsah a rozsah zákazů či omezení proporcionální ve vztahu k předejití poškozování území v národním parku, tj. je-li omezení vstupu na vymezených územích nevyhnutelné z důvodu ochrany přírody.

4. Judikatura k přírodě a krajině

4.1 Ochrana přírody a krajiny

4.1.1 Objekt ochrany a účel zákona

Ochranou přírody a krajiny se rozumí zákonem vymezená péče (souhrn činností a nástrojů), přičemž nejde jen o ochranu pasivní, zakonzervování stavu, ale rovněž o aktivní činnost s cílem zachování a obnovy biodiverzity, kterou nelze efektivně zajistit bez ochrany krajiny, její prostupnosti a zachování vazeb mezi ekosystémy.³¹⁴ Aktivní péče, včetně dobrovolného zapojení jednotlivců, je legitimním cílem v souladu s principem prevence.³¹⁵

Stěžejním právním předpisem upavujícím tuto oblast je zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“ či „ZOPK“). Smyslem tohoto zákona je chránit oprávněné zájmy na ochraně přírody a krajiny, nikoli napomáhat zbytečnému nebo účelovému prodlužování správního řízení. Ne vždy je proto třeba posuzovat například zásah do krajinného rázu. To by znamenalo nepřípustnou zátěž pro administrativu i účastníky a celý systém by byl pomalý a neefektivní, což je v rozporu s účelem zákona.³¹⁶

Z ustanovení § 1 a § 2 ZOPK nelze dovodit, že by se ochranou přírody a krajiny rozuměla i ochrana kulturních památek. Změna existující stavby v městské památkové rezervaci nepředstavuje zásah, který by měl vliv na krajinu, a nejde ani o kulturní dominantu krajiny. Zájmy na ochraně přírody a krajiny tudíž nemohou být dotčeny.³¹⁷ Zájmy chráněné zákonem o ochraně přírody a krajiny nepochybně nejsou dotčeny v každém územním či stavebním řízení.³¹⁸ Možnost dotčení takových zájmů v územním řízení přichází v úvahu výlučně tehdy, jsou-li splněny požadavky vyplývající z § 2 odst. 1 ZOPK.³¹⁹

Zákon poskytuje stejnou míru ochrany jak přirozeným, tak umělým sídlům zvláště chráněných živočichů (§ 50 ZOPK). Třebaže není stav určité lokality přirozený, např. jedná-li se o dobývací prostor, který se stal pouze náhradním biotopem zvláště chráněných živočichů,

³¹⁴ Viz Miko, L., Borovičová, H. a kol.: Zákon o ochraně přírody a krajiny, komentář, 2. vyd., C. H. Beck, Praha, 2007, s. 77. Obdobně Stejskal, V.: Vývojové tendence právní úpravy ochrany přírody, Praha, Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2012, s. 157 a 167.

³¹⁵ Viz nálezh Ústavního soudu ze dne 8. 7. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 8/08, publ. pod č. 256/2010 Sb.

³¹⁶ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 7. 2008, čj. 9 As 84/2007-103.

³¹⁷ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2010, čj. 8 As 34/2010-106.

³¹⁸ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 12. 2005, čj. 3 As 8/2005-118.

³¹⁹ Viz rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 2. 7. 2001, čj. 10 Ca 151/2001-21.

ke změněným okolnostem, zejména spočívají-li v následném vzniku takového biotopu, musí být přihlédnuto, přestože prvotním záměrem bylo opětovné zalesnění lokality jakožto uvedení do původního stavu, ve kterém se nacházela před zahájením těžební činnosti. Upřednostnění původního záměru by vedlo k nevratnému poškození biotopu a vyhubení živočichů. Za takového stavu by nešetrné zvýhodnění zájmů na ochraně krajiny vedlo k popření základního účelu zákona o ochraně přírody, tj. ochrany rozmanitosti forem života.³²⁰

4.1.2 Lex specialis

Zákon o ochraně přírody a krajiny již není formálně *lex specialis* ve vztahu k ostatním složkovým předpisům. Nejvyšší správní soud vyložil, jak tyto vztahy posuzovat. Speciální normou zpravidla nebude celý zákon, nýbrž jen jeho jednotlivé ustanovení, neboť za speciální je nutno považovat tu právní normu, která má užší věcné či osobní vymezení. Například ustanovení § 70 ZOPK je věcně obecnější normou vůči územnímu řízení, protože dopadá i na další v něm vymezená řízení, a zároveň je normou s užším osobním rozsahem, jelikož upravuje účastenství pouze určitých občanských sdružení. Pokud je to možné, musí se normy aplikovat souběžně, až pak se uplatní pravidlo *lex specialis derogat legi generali*. Kde nelze použít, je třeba zejména jazykového, systematického a teleologického výkladu ke zjištění, která norma bude aplikována. Zrušení formální speciality (§ 90 odst. 4) ZOPK nepředstavuje žádnou radikální změnu. Složkové předpisy obsažené ve zrušeném ustanovení budou zpravidla speciálními k obecné části ZOPK a obecnými ve vztahu ke zvláštní části ZOPK.³²¹

4.1.3 Závazná stanoviska

Dříve byla závazná stanoviska správními rozhodnutími ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. a podléhala samostatnému přezkumu ve správním soudnictví.³²² Současná úprava přiznává závaznému stanovisku povahu správního rozhodnutí pouze v případě, kdy tak stanoví zákon jako *lex specialis* ke správnímu řádu. Souhlas se zásahem do krajinného rázu dle § 12 odst. 2 ZOPK je s ohledem na § 90 odst. 1 ZOPK závazným stanoviskem ve smyslu správního řádu, nikoli správním rozhodnutím.³²³ Totéž platí pro souhlas podle § 4 odst. 2 a 3 ZOPK.³²⁴

³²⁰ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 1. 2011, čj. 9 As 72/2010-152.

³²¹ Viz Stejskal, V.: Vývojové tendence právní úpravy ochrany přírody, Praha, Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2012, s. 267 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2007, čj. 2 As 12/2006-111. Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2010, čj. 5 As 41/2009-91.

³²² Viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, čj. 8 As 47/2005-86 a čj. 6 As 7/2005-97, která dopadají na situace, na něž se vztahoval starý správní řád a starý stavební zákon.

³²³ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2009, čj. 2 As 34/2009-65.

³²⁴ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2011, čj. 2 As 64/2010-131.

Institut závazného stanoviska se tedy vyskytuje ve dvojí podobě. Jednak ve formě (standardního) správního rozhodnutí ve smyslu § 67, jednak v podobě dle § 149 správního řádu. Pro rozlišení, jakou formou má být závazné stanovisko vydáno, je podstatné, zda se v dané věci jedná o rozhodnutí konečné nebo slouží teprve jako podklad pro jeho vydání.³²⁵

Zatímco ta závazná stanoviska, která jsou *ex lege* rozhodnutími, jsou s to zasáhnout do subjektivních práv a vztahují se na ně ustanovení týkající se správního řízení, nejsou závazná stanoviska dle § 149 správního řádu rozhodnutími ve smyslu § 67 správního řádu ani § 65 s. ř. s., jelikož sama o sobě nezakládají, nemění, neruší ani neurčují práva nebo povinnosti. Avšak vzhledem k tomu, že jsou závazným podkladem konečného rozhodnutí, musí být soudní ochrana před jejich zprostředkovanými dopady v souladu s čl. 36 odst. 2 Listiny umožněna. Děje se tak až v rámci přezkumu konečného rozhodnutí ve smyslu § 75 odst. 2 s. ř. s. Na to nemá vliv ani skutečnost, zda žádost o vydání závazného stanoviska byla podána subjektem před zahájením hlavního řízení nebo v jeho průběhu či že žádné hlavní (typicky územní) řízení nemusí v případě vydání negativního závazného stanoviska již následovat, neboť ho příslušný subjekt nezahájí. Výše uvedené je projevem zásady ekonomie řízení, kterou zákonodárce upřednostnil v § 149 odst. 3 správního řádu. Bylo by zbytečné pokračovat v jakémkoliv řízení, pokud bylo v jeho průběhu zjištěno, že žádosti není možné vyhovět.³²⁶

Při vydávání závazného stanoviska podle § 149 správního řádu, jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu, je třeba, přestože nejde o rozhodnutí, na základě § 154 správního řádu přiměřeně použít ustanovení o obsahu, formě a náležitostech rozhodnutí (§ 67 a § 68 správního řádu).³²⁷

4.1.4 Zvláště chráněná území

Pro určení, zda se určitý pozemek nachází v chráněné krajinné oblasti, jsou rozhodné skutečnosti uvedené v zákoně o ochraně přírody a krajiny. Není rozhodné, jak je předmětný pozemek označen v územním plánu příslušné obce, například, že se pozemek podle územního plánu obce nenachází v chráněné krajinné oblasti. Je též irelevantní, že pozemkem jsou ve skutečnosti zdevastované plochy a nikoliv hodnotná příroda.³²⁸

Ve smyslu § 26 odst. 1 písm. c) ZOPK může vlastník nebo uživatel pozemku bez souhlasu orgánu ochrany přírody vjíždět na pozemek v chráněné krajinné oblasti a setrávat

³²⁵ Viz rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, čj. 2 As 75/2009-113.

³²⁶ Viz rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, čj. 2 As 75/2009-113.

³²⁷ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2009, čj. 9 As 21/2009-150.

³²⁸ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 9. 2012, čj. 6 As 41/2012-21.

zde s vozidlem potřebným pro zemědělské hospodaření. Jedná se však pouze o dočasné setrvání (umístění) vozidla potřebného pro zemědělské hospodaření, a to po dobu nezbytně nutnou k provádění zemědělských prací. Pojem "setrvávat" nelze proto vykládat tak, že by se jednalo o umístění přípojného nemotorového vozidla na pozemek po neomezeně dlouhou dobu, tj. i po dobu, kdy vlastní zemědělské práce na pozemku nejsou prováděny.³²⁹

V rámci základních ochranných podmínek je na celém území chráněných krajinných oblastí zakázáno mimo jiné stavět nové sídelní útvary ve smyslu § 26 odst. 1 písm. f) ZOPK. Pojem sídelní útvar již neopovídá současné systematické a terminologii územního plánování. Historickým výkladem lze dospět k závěru, že pojem sídelní útvar je obsahově podobný pojmu souvisle zastavěné území obce a nelze jej naopak ztotožňovat s pojmem obec. Jinak by zákaz stavět na území chráněné krajinné oblasti nové sídelní útvary absurdně dopadal pouze na vznik nových obcí v chráněných krajinných oblastech. Vznik nové obce nelze zaměňovat s jejím faktickým územním rozšiřováním. Ochrana zvláště chráněného území směřuje primárně proti nadměrné výstavbě, která by mohla narušit jeho specifickou rovnováhu a značnou ekologickou hodnotu. Smyslem zákazu vytváření nových sídelních útvarů na území chráněné krajinné oblasti je především nezakládat další souvisle zastavěná území obce.³³⁰

Návštěvní řád národního parku (§ 19 ZOPK) je po formální i materiální stránce opatřením obecné povahy.³³¹ Místa pro činnosti, které je dle § 16 ZOPK zakázáno provádět mimo místa vyhrazená se souhlasem orgánu ochrany přírody, umožňuje platná právní úprava, která nestanoví výslovně formu vyhrazení míst, vyhradit v návštěvním řádu.³³² Upravuje-li návštěvní řád národního parku (§ 19 ZOPK) podmínky pro splouvání určitých vodních toků na území parku vodními turisty, předchozí souhlas orgánu ochrany přírody podle § 78 odst. 2 písm. f) ZOPK se k vydání tohoto návštěvního řádu nevyžaduje. Udělení souhlasu je v kompetenci téhož orgánu ochrany přírody jako vydání návštěvního řádu.³³³

Procedura vydávání návštěvního řádu jako opatření obecné povahy a procedura vydávání individuálních rozhodnutí o výjimkách či závazných stanovisek ohledně výjimek pro účely navazujících správních rozhodnutí existují vedle sebe a řídí se navzájem odlišnými procesními pravidly. Proto se na vydávání návštěvního řádu nemůže vztahovat ani povinnost

³²⁹ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2003, čj. 7 A 108/2002-32.

³³⁰ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2008, čj. 5 As 48/2006-75.

³³¹ Viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 3. 2012, čj. 8 Ao 3/2011-169 Srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2011, čj. 8 Ao 7/2010-65.

³³² Viz Miko, L., Borovičová, H. a kol.: Zákon o ochraně přírody a krajiny, komentář, 2. vyd., C. H. Beck, Praha, 2007, s. 150.

³³³ Viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 3. 2012, čj. 8 Ao 3/2011-169.

opatřit si pro vydání návštěvního řádu předchozí souhlas orgánu ochrany přírody, zakotvená v některých ustanoveních § 78 odst. 2 ZOPK, neboť u návštěvního řádu s ničím takovým procedura jeho vydávání nepočítá. V řízení o vydání návštěvního řádu národního parku tedy správa národního parku souhlas podle § 78 odst. 2 ZOPK nevydává, neboť jí takovou pravomoc zákon pro účely vydávání návštěvního řádu nestanoví. Není však vyloučeno, aby nad rámec návštěvním řádem připuštěné obecné výjimky ze zákazu byly v jednotlivých případech povolovány rozhodnutím individuální výjimky z téhož zákazu.³³⁴

Splouvání řeky na území evropsky významné lokality v úseku, kde může dojít k ohrožení populace perlorodky říční, je záměrem ve smyslu § 45h odst. 1 ZOPK a § 4 odst. 1 písm. e) zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů, neboť jde o činnost, která může významně ovlivnit území evropsky významné lokality. Takový záměr může podléhat dvěma typům hodnocení. Jde jednak o tzv. posouzení EIA, jež se provádí plně dle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, jednak o tzv. naturové posouzení, jež vychází z § 45h ZOPK a ze směrnice o stanovištích. Každý záměr musí být nejprve jeho předkladatelem předložen orgánu ochrany přírody ke stanovisku, zda může mít významný vliv na příznivý stav předmětu ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti. Pokud významný vliv vyloučen není, je třeba provést naturové posouzení (§ 45i odst. 2 ZOPK), přičemž o povinnosti provést také posouzení EIA se rozhodne ve zjišťovacím řízení (§ 45i odst. 2 ZOPK ve spojení s § 4 odst. 1 písm. e) zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí). Nerespektováním postupu zakotveného v § 45i odst. 1 ZOPK se uzavře cesta k naturovému posouzení i k posouzení EIA jakožto procesům, které zohledňují veškeré (negativní i pozitivní) vlivy záměru. Jestliže si předkladatel nevyžádal stanovisko orgánu ochrany přírody jak mu ukládá § 45i odst. 1 ZOPK, nemohl dospět k závěru, že není třeba záměr podrobit naturovému posouzení. Takové pochybení má za následek nezákonnost opatření obecné povahy, do něhož byl záměr převzat.³³⁵

Týká-li se koncepce (např. územně plánovací dokumentace) evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti, je zájem na jejím variantním zpracování a posouzení podle zákona o ochraně přírody a krajiny ještě o poznání naléhavější než při posuzování v režimu zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů. Zatímco v jeho režimu se požadavek na zpracování variant řešení odvíjí od výsledků zjišťovacího řízení a je předmětem správního uvážení příslušného orgánu, vyžaduje zákon o ochraně přírody a krajiny variantní zpracování a posouzení vždy,

³³⁴ Viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 3. 2012, čj. 8 Ao 3/2011-169.

³³⁵ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2010, čj. 6 Ao 5/2010-43.

pokud orgán ochrany přírody dojde k závěru, že nelze vyloučit negativní vliv koncepce na evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti.³³⁶

Ustanovení § 45i ZOPK předpokládá posouzení nebo hodnocení záměru z hlediska vlivu na evropsky významnou lokalitu autorizovaným znalcem pouze za podmínek stanovených v odst. 2 citovaného ustanovení. Tomuto hodnocení však podléhají pouze takové záměry a koncepce, u kterých nebyl vliv na evropsky významnou lokalitu orgánem ochrany přírody ve smyslu § 45i odst. 1 ZOPK výslovně vyloučen.³³⁷

Odstavec třetí citovaného ustanovení se zabývá pouze tím, že posouzení podle odstavce druhého téhož ustanovení nebo hodnocení podle § 67 ZOPK, mohou provádět pouze fyzické osoby, které jsou držiteli zvláštní autorizace. Zmiňovaný § 45i odst. 3 ZOPK nestanoví povinnost zpracování biologického hodnocení podle § 67 ZOPK. Mezi hodnocením podle § 45i nebo § 67 ZOPK je nutno rozlišovat. Biologické hodnocení (§ 67 ZOPK) nemá nic společného s posuzováním vlivů na ptačí oblasti ani evropsky významné lokality. Zařazení § 67 v textu § 45i téhož zákona je zcela nesystémové, a slouží pouze pro zavedení institutu zvláštní autorizace pro provádění posouzení podle obou zmiňovaných ustanovení.³³⁸

4.1.5 Výjimky z ochrany

Zákon o ochraně přírody a krajiny předvídá možnost povolování výjimek z některých zákazů (§ 43 a § 56) či rozhodnutí o stanovení odchylného postupu (§ 5b). Děje se tak standardně formou rozhodnutí o individuálních žádostech, popř. formou opatření obecné povahy (§ 5b, § 56), ojediněle i veřejnoprávní smlouvou (§ 56 odst. 5).³³⁹

Rušit a usmrcovat volně žijící ptactvo je obecně zakázáno. Z tohoto zákazu lze povolit odchylný postup ve smyslu § 5b odst. 1 ZOPK. Přípustnost povolení pro rušení volně žijícího ptactva střelbou a jeho usmrcování odstřelem není podmíněna již existující škodou na úrodě, ale hrozbou vzniku této škody a zároveň její prevencí. Vedle předcházení závažným škodám na úrodě, je další podmínkou také neexistence jiného uspokojivého řešení, tedy především neefektivnost použití běžných a standardně užívaných metod plašení.³⁴⁰

³³⁶ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2009, čj. 3 Ao 1/2007-210.

³³⁷ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 1. 2009, čj. 8 As 52/2008-92.

³³⁸ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 7. 2010, čj. 9 As 52/2009-124. Srov. Miko L. a kol.: Zákon o ochraně přírody a krajiny, komentář, 2. vyd., Praha, C. H. Beck, 2007, str. 224.

³³⁹ Blíže k těmto administrativně právním nástrojům ochrany přírody jsou viz např. Stejskal, V.: Vývojové tendence právní úpravy ochrany přírody, Praha, Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2012, s. 171.

³⁴⁰ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2009, čj. 8 As 33/2009-56.

4.1.6 Výjimka u zvláště chráněných druhů a památných stromů

Zákon o ochraně přírody a krajiny sice v § 56 vymezuje kritéria, kdy lze udělit výjimku ze zákazů, ale neukládá při jejich splnění orgánu ochrany přírody povinnost žádosti o výjimku vyhovět.³⁴¹ Udělení nebo neudělení výjimky je věcí správního uvážení orgánu ochrany přírody na základě posouzení těchto kritérií.³⁴² Na udělení výjimky dle § 56 ZOPK tedy není právní nárok.³⁴³ To však neznamená, že by případný žadatel nemohl být rozhodnutím o neudělení výjimky zkrácen na svých subjektivních právech, která vyplývají z jiných zákonných ustanovení.³⁴⁴ V úvahu připadá např. ustanovení § 68 odst. 1 ZOPK, podle něhož vlastníci a nájemci pozemků zlepšují podle svých možností stav dochovaného přírodního a krajinného prostředí za účelem zachování druhového bohatství přírody a udržení systému ekologické stability. Neudělení výjimky se může stát překážkou pro naplňování tohoto ustanovení v praxi. Nelze odmítnout žalobu jen z toho důvodu, že na udělení výjimky není právní nárok a žalobce tudíž nemůže být jejím neudělením zkrácen na svých subjektivních právech. Soud musí posoudit, zda žalobci svědčí nějaké subjektivní veřejné právo a teprve potom rozhodnout, zda je třeba žalobu odmítnout nebo ji věcně projednat.³⁴⁵

Rozhodnutí o udělení výjimky podle § 56 ZOPK je rozhodnutím přezkoumatelným soudem. Nejde totiž ani o úkon správního orgánu, který není rozhodnutím ve formálním smyslu, ani o rozhodnutí předběžné povahy, tedy o úkony vyloučené ze soudního přezkumu dle § 70 s. ř. s. Rozhodnutí o výjimce naopak typicky naplňuje i materiální znaky rozhodnutí, když adresátu vymezuje podmínky, za kterých je oprávněn výjimku realizovat.³⁴⁶

Namítá-li žalobce, že místo zastavení řízení mělo být o výjimce věcně rozhodnuto, případně do ní měla být zahrnuta eliminační a kompenzační opatření uvedená v biologickém hodnocení, jde o námitku porušení procesního práva žalobce. K té je oprávněno i občanské sdružení (§ 65 odst. 2 s. ř. s.) a soud se jí musí zabývat.³⁴⁷ Srov. podkapitolu 3.2.2.

Výjimku ze zákazů u zvláště chráněných živočichů je nutné interpretovat v kontextu všech podmínek v ní stanovených. Provozovatel vodního díla, jemuž bylo povoleno zasahovat

³⁴¹ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, čj. 7 A 139/2001-67.

³⁴² Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2011, čj. 6 As 17/2011-232.

³⁴³ Viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, rozsudek ze dne 29. 7. 2004, čj. 7 A 139/2001-67, rozsudek ze dne 14. 2. 2008, čj. 1 As 37/2005-154 a rozsudek ze dne 10. 1. 2007, čj. 3 As 53/2005-94.

³⁴⁴ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, čj. 7 A 139/2001-67.

³⁴⁵ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 1. 2007, čj. 3 As 53/2005-94.

³⁴⁶ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2008, čj. 6 As 9/2006-99. Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 3. 2008, čj. 6 As 48/2006-118.

³⁴⁷ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2011, čj. 1 As 35/2011-91.

do biotopu v rozhodnutí vyjmenovaných zvláště chráněných živočichů za podmínky, že bude následně provedena kontrola jejich výskytu, případně i přemístění živočichů, kteří se v důsledku poklesu vodní hladiny manipulací s vodním tokem ocitli na obnažených částech vodního toku, do nejbližšího místa v toku tak, aby nedošlo k jejich úhynu, není udělenou výjimkou oprávněn nedbat zájmů ochrany zvláště chráněných živočichů či dokonce je usmrcovat. Třebaže by povinnost transferu byla výjimkou stanovena výslovně jen u živočichů uvízlých na obnažených březích, týká se i živočichů na obnaženém dně vodního toku. Je absurdní, aby měl provozovatel na jedné straně povinnost dbát o přežití zvláště chráněných živočichů, dojde-li k mírnějšímu zásahu do jejich životního prostředí odkrytím břehů, ale na druhou stranu už by tuto povinnost neměl při citelnějším zásahu, při kterém by byly odkryto i dno. Po profesionálním provozovateli vodního díla lze požadovat, aby manipuloval s vodním tokem co nejšetrněji, bral ohled na živočichy v blízkosti vodního toku a chránil je. Negativní dopad své činnosti na zvláště chráněné živočichy by se měl snažit minimalizovat.³⁴⁸

4.1.7 Poměrování veřejných zájmů

Z rozhodnutí o výjimce podle § 56 odst. 1 ZOPK ze základních podmínek ochrany zvláště chráněných rostlin a živočichů má být patrné, jaké skutečnosti bral orgán ochrany přírody v potaz při hodnocení zájmu na ochraně přírody a naopak jaké vzal v potaz při hodnocení jiného veřejného zájmu. Z jejich porovnání pak musí být zřejmé, proč byla dána přednost jinému veřejnému zájmu před zájmem na ochraně přírody. Absentuje-li vyhodnocení dopadu zamýšleného zásahu na přírodu a přínosu tohoto zásahu pro společnost následované jejich vzájemným srovnáním, pak vůbec nelze posoudit, který zájem převažuje.³⁴⁹

Ochrana před povodněmi je jiným veřejným zájmem ve smyslu § 56 odst. 1 ZOPK. Aby bylo možné dospět k závěru, že jiný veřejný zájem je nejen dán, ale navíc výrazně převažuje nad zájmem na ochraně přírody (biotopu a přirozeného vývoje zvláště chráněných druhů živočichů), muselo by být doloženo, že pro ochranu před povodněmi je uvažovaný zásah, spočívající v těžbě štěrků, která je způsobilá do zájmu na ochraně přírody negativně zasáhnout, vůbec potřebný, a v kladném případě, že neexistuje jiné uspokojivé řešení. Teprve pak lze udělit výjimku dle § 56 ZOPK.³⁵⁰

³⁴⁸ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2011, čj. 1 As 41/2011-120.

³⁴⁹ Viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 2. 2006, čj. 7 Ca 25/2004-34. Proti němu podaná kasační stížnost byla zamítnuta rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 3. 2008, čj. 6 As 48/2006-118.

³⁵⁰ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2009, čj. 8 As 5/2008-93.

Z odůvodnění rozhodnutí o výjimce³⁵¹ musí být zřejmé, v čem spočívá zájem veřejný a ochrany přírody (konkrétních živočichů a rostlin). Veřejný zájem nespočívá pouze v povaze dané stavby, nýbrž i v dalších souvislostech (finanční náklady, konstrukční možnosti, dopravní situace). Zájem ochrany přírody nespočívá pouze v konstatování ochrany konkrétního druhu živočichů a rostlin, nýbrž v jeho výskytu a významu. Následné poměření obou zájmů je předmětem správního uvážení, neboť zákon žádný přesný algoritmus rozhodné převahy veřejného zájmu nestanoví. Rozhodnutí správního orgánu musí být přezkoumatelné a musí z něj být zřejmé, že orgán z mezí a hledisek správního uvážení nevybočil. Proto má správní orgán povinnost výslovně definovat veřejný zájem stavby a zájem ochrany přírody, jinak by nebylo zřejmé, jaké konkrétní zájmy ve smyslu kvantity a kvality posuzoval. Veřejný zájem není dán pouze existencí stavby jako takové, neboť v případě dálnic by udělení výjimky podle § 56 ZOPK ze zákazu v § 26 odst. 1 písm. f) ZOPK bylo nadbytečné. Veřejný zájem se projeví v povaze stavby (spojení do Berlína), ale také např. v neuspokojení požadované potřeby (jiné trasy, jiný druh komunikace); tento veřejný zájem je však povinen prokázat zejména navrhovatel nikoliv správní orgán. Správní orgán musí při rozhodování podle § 56 ZOPK vycházet z účelu zákona, zejména z účelu ochrany zvláště chráněných území, přičemž musí zvážit, zda zamýšlená stavba neznamena vzhledem ke konkrétním okolnostem nepřiměřený zásah do chráněného území.³⁵²

Podle § 26 odst. 1 písm. f) ZOPK je na celém území chráněných krajinných oblastí zakázáno stavět nové dálnice. Výjimky z tohoto zákazu lze udělit dle § 43 ZOPK v případech, kdy veřejný zájem výrazně převažuje nad zájmem ochrany přírody. Pravomocným rozhodnutím o povolení výjimky ze zákazu stavět dálnice podle § 43 ZOPK, jakožto výsledkem řízení, v němž byl poměřován veřejný zájem na výstavbě dálnice se zájmem na ochraně přírody a krajiny, je správní orgán vázán co do výroku, že veřejný zájem na výstavbě dálnice v CHKO výrazně převažuje nad zájmem ochrany přírody. V následném řízení o povolení výjimky podle § 56 ZOPK pak jde o posouzení, zda navrhovaná trasa dálnice představuje optimální řešení pro ochranu zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů, zejména z hlediska četnosti jejich výskytu na plánované trase, rovněž z hlediska možnosti většího ohrožení či ztrát na populacích jednotlivých druhů jak v rámci trasy dálnice, tak v

³⁵¹ Jde o rozhodnutí o výjimce dle § 56 ZOPK. K náležitému odůvodnění rozhodnutí o výjimce dle § 43 ZOPK srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 6. 2010, čj. 7 Ca 19/2008-33.

³⁵² Srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 6. 2009, čj. 7 Ca 162/2008-173, který byl zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2011, čj. 6 As 8/2010-323.

rámci celého chráněného území. Cílem je vybrat z navrhovaných variant tu, která je vyhodnocena jako nejvhodnější z hlediska ochrany přírody.³⁵³

4.1.8 Výjimka jako podklad pro rozhodnutí

Udělení výjimky (§ 56 ZOPK) ze zákazu zasahovat do přirozeného vývoje zvláště chráněných živočichů (§ 50 odst. 2 ZOPK) nemění nic na tom, že škodlivý následek v důsledku zásahu nastane, nýbrž představuje pouze splněnou podmínku, kdy lze škodlivý následek tolerovat. Je nepochybně legitimní zásadně trvat na dodržování příslušných pravidel ochrany přírody i ve formálním smyslu. Jinak by snadno mohlo docházet mnohdy k nevratnému a neospravedlnitelnému poškození přírody. Přestěhováním zvláště chráněných živočichů a zničením jejich dřívějšího zimoviště zasypaním starého důlního díla nepochybně nastal a trvá škodlivý následek. Provedení tohoto zásahu před tím, než nabylo rozhodnutí o udělení výjimky ze zákazu dle § 50 ZOPK právní moci, je protiprávní a zakládá odpovědnost za správní delikt dle § 88 odst. 1 písm. e) ZOPK. Konkrétní okolnosti případu (jako dočasnost zákazu a pochopitelná motivace delikventa povinností předcházet riziku škod na zdraví a životech lidí) mají vliv jen na posouzení přiměřenosti uložené sankce.³⁵⁴

Rozhodnutí o povolení výjimky ve smyslu § 56 odst. 1 ZOPK v případě, kdy jiný veřejný zájem výrazně převažuje nad zájmem ochrany přírody, musí být vydáno již před vydáním rozhodnutí o umístění stavby.³⁵⁵ Je-li umístění stavby možné pouze na základě pravomocného rozhodnutí o umístění stavby, přičemž v tomto rozhodnutí se určí konkrétní stavební pozemek a podmínky pro umístění stavby, mj. i požadavky na ochranu životního prostředí, tak má-li být stavba umístěna v místě s výskytem zvláště chráněných druhů živočichů a rostlin, je nutné předchozí povolení výjimky podle § 56 odst. 1 ZOPK. Pokud by tato výjimka nebyla udělena, nemohla by být stavba umístěna. Musí-li rozhodnutí o povolení takové výjimky předcházet vydání územního rozhodnutí a být pro něj podkladem, tím spíše je třeba trvat na tom, že územnímu rozhodnutí musí předcházet podrobný biologický průzkum, kterým má být zjištěno, zda posuzovaná stavba zasahuje do biotopů zvláště chráněných rostlin a živočichů či nikoliv a zda bude potřebné v řízení o výjimce podle § 56 odst. 1 ZOPK posoudit střet veřejného zájmu na umístění stavby dálnice nad zájmem ochrany přírody.³⁵⁶

³⁵³ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2011, čj. 6 As 8/2010-323.

³⁵⁴ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2011, čj. 1 As 85/2011-138.

³⁵⁵ K tomu viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 9. 2009, čj. 1 As 47/2007-134, nebo ze dne 14. 2. 2008, čj. 1 As 37/2005-154.

³⁵⁶ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 9. 2009, čj. 1 As 47/2007-134.

Rozhodnutí o výjimce dle § 56 odst. 1 ZOPK, stejně jako o zásahu do významných krajinných prvků, není podkladem pro vydání stavebního povolení, nýbrž pro územní rozhodnutí (§ 4 odst. 2 ZOPK). Následné zrušení územního rozhodnutí nemá vliv na platnost pravomocně vydaného stavebního povolení. Rozhodnutí o povolení výjimky, byť bylo zrušeno již před vydáním stavebního povolení, není podkladovým rozhodnutím pro stavební řízení, ale je podkladem pro územní řízení. Následné zrušení výjimky nemá (zpětně) vliv na platnost a zákonnost územního rozhodnutí, na jejím základě vydaného.³⁵⁷

V řízení o povolení výjimky podle § 56 ZOPK se nelze vracet k procesu EIA (SEA) a znovu posuzovat jednotlivé v minulosti zvažované a nakonec nepřijaté varianty dálnice. Stanovení konkrétní trasy dálnice je předmětem územního řízení. Její posouzení ze strany správních orgánů je přezkoumatelné soudem pouze v souvislosti s žalobou proti územnímu rozhodnutí. Porovnávání několika možných variant či koridorů dálnice se má odehrávat před vydáním stanoviska SEA, jehož obsahem je doporučení či výběr jedné z několika možností. Po jeho vydání se pracuje s vybranou variantou. Stanovisko EIA je pak podkladem pro územní řízení, v němž se rozhoduje o umístění stavby na přesně určené pozemky.³⁵⁸

4.1.9 Souhlas k mimořádným opatřením

Při vzniku mimořádných okolností a nepředvídatelných škod v lese je vlastník povinen činit bezodkladná opatření k jejich odstranění a zmírnění jejich následků (§ 32 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích). Vlastník lesa je tudíž povinen zasáhnout také proti škůdcům. Na území národních parků však má přednost ochrana přírody a krajiny. K zásahům proti škůdcům je zde nezbytný souhlas orgánu ochrany přírody podle § 22 ZOPK.³⁵⁹

Z ustanovení § 78 ZOPK vyplývá, že Správa národního parku může jako orgán ochrany přírody udělit v případě přemnožení škůdců souhlas k mimořádným opatřením v lesích národního parku podle § 22 odst. 1 ZOPK za současného stanovení podmínek sledujících zájmy ochrany přírody. Nejvyšší správní soud ohledně Národního parku Šumava konstatoval, že ačkoliv jsou zachování a zlepšení přírodních poměrů podle § 15 odst. 2 ZOPK, a dále především ochrana či obnova samořídících funkcí přírodních systémů prvořadým posláním Národního parku, pro naplňování těchto cílů je nutné činit opatření k omezení těch vlivů, které by mohly tyto cíle ohrozit. Zákon proto předpokládá možnost

³⁵⁷ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 3. 2008, čj. 6 As 48/2006-118.

³⁵⁸ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2011, čj. 6 As 8/2010-323.

³⁵⁹ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, čj. 7 A 139/2001-67.

výjimky a aplikaci § 32 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích, avšak jen se souhlasem orgánu ochrany přírody podle § 22 odst. 1 ZOPK, a v rozsahu, který tento orgán stanoví.³⁶⁰

Podle dřívější judikatury nemusela být pro udělení souhlasu (§ 22 ZOPK) vydána výjimka dle § 56 ZOPK.³⁶¹ A to ani v případě, kdy zásahy proti škůdcům probíhají v lokalitě, kde se nachází velké množství zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů, silně a kriticky ohrožených. V případě zásahů proti kůrovci jako škůdci není dán žádný jiný veřejný zájem ve smyslu § 56 ZOPK. Jak opatření proti škůdcům podle § 22 odst. 1 ZOPK, tak i zvláštní ochrana organismů podle § 49 a 50 ZOPK jsou zájmem ochrany přírody. Soud rovněž připustil možnost vyloučení odkladného účinku odvolání proti udělení výjimky s důvodem, aby nebyl zmařen účel včasného kácení jako ochrany před přemnožením kůrovce.³⁶² Aktuálně platí, že pro kácení podle §22 ZOPK na území národního parku je potřeba mít také všechny ostatní potřebné výjimky podle ZOPK.³⁶³ Probíhá-li na území národního parku kácení bez potřebných výjimek, může dotčená veřejnost vyjádřit s takovým nelegálním postupem nesouhlas i formou občanského protestu. Krajský soud v Plzni posoudil jako nezákonný postup Policie České republiky, která zasáhla proti občanskému protestu, aniž by si před tím vyhodnotila, zda kácením není porušován zákon, což namítali protestující občané.³⁶⁴

Správa Národního parku Šumava si vzhledem k současné právní úpravě podává žádost o souhlas k zásahu proti škůdcům podle § 22 ZOPK sama sobě a také souhlas sama sobě uděluje. Podle judikatury není tato právní úprava protiústavní, třebaže je nevhodná.³⁶⁵

4.1.10 Opatření ke zlepšování přírodního prostředí

Obecně formulovaný účel (§ 1) zákona o ochraně přírody a krajiny je konkretizován jednotlivými navazujícími ustanoveními, mimo jiné v ustanovení § 68 odst. 1 ZOPK, které deklaruje účel zachování druhového bohatství přírody a udržení systému ekologické stability. Toto ustanovení ukládá vlastníkům a nájemcům pozemků povinnost zlepšovat podle svých možností stav dochovaného přírodního a krajinného prostředí, aby do budoucna nebyl dotčen stav, který je z hlediska ochrany životního prostředí příznivý. Toto ustanovení nesleduje jen

³⁶⁰ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2004, čj. 5 A 151/2001-56.

³⁶¹ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2004, čj. 5 A 151/2001-56.

³⁶² Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, čj. 7 A 139/2001-67.

³⁶³ Viz Stejskal, V.: Právní aspekty sporů o kácení stromů napadených kůrovcem v Národním parku a Ptačí oblasti Šumava in České právo životního prostředí, č. 1/2012, s. 54. Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2010, čj. 6 Ao 5/2010-43.

³⁶⁴ Viz rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 5. 10. 2011, čj. 57 A 66/2011-102.

³⁶⁵ Viz Stejskal, V.: Právní aspekty sporů o kácení stromů napadených kůrovcem v Národním parku a Ptačí oblasti Šumava in České právo životního prostředí, č. 1/2012, s. 71

prevenci, nýbrž též obnovu příznivého stavu v případě, kdy již došlo k dotčení druhového bohatství a systému ekologické stability na předmětných pozemcích.³⁶⁶

Ústavní soud vyložil účel opatření dle § 68 ZOPK tak, že směřuje toliko k zachování příznivého stavu, nikoli ke zlepšení stavu, který již sám o sobě je z hlediska účelu zákona považován za vyhovující.³⁶⁷ Pominul skutečnost, že opatření neslouží vždy jen k udržování existujícího stavu. Může směřovat třeba k vytváření územních systémů ekologické stability.³⁶⁸

Ustanovení § 68 odst. 3 ZOPK svěřuje orgánu ochrany oprávnění provádět zásahy ke zlepšení přírodního a krajinného prostředí, neučiní-li tak k výzvě orgánu vlastník či nájemce pozemku sám. Ustanovení § 68 odst. 4 ZOPK pak vlastníkům a nájemcům dotčených pozemků ukládá povinnost strpět provádění těchto zásahů a zároveň zakládá odpovědnost orgánu, který zásahy nařídil, za případné škody vzniklé v souvislosti s těmito zásahy. Ústavní soud považuje ustanovení § 68 odst. 3 a 4 ZOPK za ústavně konformní, neboť je projevem legitimního zájmu na mezení vlastnického práva ve prospěch ochrany přírody.³⁶⁹

Podle Ústavního soudu je nutno § 68 odst. 4 ZOPK ústavně konformně vyložit tak, že vlastníkově náleží nejen nárok na náhradu škody způsobené při provádění opatření, ale též náhrada za omezení jeho vlastnického práva (čl. 11 odst. 4 Listiny).³⁷⁰ Ačkoliv zde Ústavní soud chybně ztotožnil nárok na náhradu škody s nárokem na náhradu újmy za omezení vlastnického práva³⁷¹, zatímco měl vycházet z přímé aplikace čl. 11 odst. 4 Listiny, na správnosti závěru o nutnosti poskytnout náhradu to nic nemění.³⁷²

Provádění opatření dle § 68 odst. 1 ZOPK je možné realizovat také na základě veřejnoprávní smlouvy, uzavřené mezi vlastníkem (nájemcem) pozemků a orgánem ochrany přírody. Za takové omezení vlastnického práva lze přiznat finanční příspěvek dle § 69 ZOPK. Přestože i tato náhrada je založena na smluvní bázi, Ústavní soud dovodil, že (bez ohledu na uzavření dohody dle § 69 ZOPK) je na její poskytnutí v případě uzavření dohody dle § 68

³⁶⁶ Viz náleží Ústavního soudu ze dne 8. 7. 2010, sp.zn. Pl. ÚS 8/08, publ. pod č. 256/2010 Sb.

³⁶⁷ Viz náleží Ústavního soudu ze dne 8. 7. 2010, sp.zn. Pl. ÚS 8/08, publ. pod č. 256/2010 Sb.

³⁶⁸ Blíže viz Kocourek, T.: Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí, 1. vyd., Praha, Leges, 2012, s. 128.

³⁶⁹ Viz náleží Ústavního soudu ze dne 8. 7. 2010, sp.zn. Pl. ÚS 8/08, publ. pod č. 256/2010 Sb. Viz též Stejskal, V.: Náleží Ústavního soudu ČR č. 256/2010 Sb. - zamítnutí návrhu skupiny senátorů na zrušení § 68 odst. 3 a 4 zákona č. 114/1992 Sb. in České právo životního prostředí, č. 1/2011, s. 153 - 163.

³⁷⁰ Viz náleží Ústavního soudu ze dne 8. 7. 2010, sp.zn. Pl. ÚS 8/08, publ. pod č. 256/2010 Sb.

³⁷¹ K podobné nepřesnosti srov. také náleží Ústavního soudu ze dne 21. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 652/06.

³⁷² Srov. Kocourek, T.: Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí, 1. vyd., Praha, Leges, 2012, s. 130 - 131.

odst. 2 ZOPK právní nárok.³⁷³ Doktrína však zastává opačný názor.³⁷⁴ Podle Ústavního soudu má finanční příspěvek pokrýt veškerou majetkovou újmu plynoucí z opatření prováděných na základě dohody. Pokud má újma původ v rozhodnutí, dopadalo by na ní ustanovení § 58 ZOPK, které však pokrývá jen újmu na zemědělském a lesním hospodaření, proto by se i v tomto případě měl poskytovat finanční příspěvek dle § 69 ZOPK.³⁷⁵

4.1.11 Náhrada újmy za ztížené hospodaření

Za ztížení zemědělského či lesního hospodaření náleží finanční náhrada (§ 58 ZOPK). Ustanovení § 58 odst. 2 ZOPK ovšem výslovně neřeší, zda lze náhradu vyplácet také subjektům, jež hospodaří na pozemcích ve vlastnictví státu. Městský soud v Praze nepřiznal nárok na náhradu újmy státnímu podniku s tím, že státní podnik sice hospodaří s určeným majetkem ve smyslu § 2 odst. 7 zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku, jako vlastník, neboť vykonává práva i povinnosti vlastníka, ale vlastníkem ani nájemcem není.³⁷⁶

Nárok na náhradu podle § 58 ZOPK má soukromoprávní charakter, a v případě sporu o něm rozhoduje soud v civilním řízení. Zákon nesvěřuje projednání tohoto nároku do pravomoci správních orgánů, a tudíž rozhodnutí vydaná správními orgány ve věci jeho projednání jsou nicotná.³⁷⁷

Zákon o ochraně přírody a krajiny je veřejnoprávní normou, jelikož dává státu oprávnění zasahovat jednostrannými úkony do práv a povinností fyzických a právnických osob. Na druhé straně však nárok vlastníka nebo nájemce na náhradu újmy dle § 58 odst. 2 ZOPK je svou povahou nárokem soukromoprávním. Rozhodování orgánu veřejné moci se totiž vztahuje především k regulaci hospodaření podle tohoto zákona, kdežto újmy, které případně z omezení hospodaření vzniknou vlastníkům či nájemcům, mají charakter majetkový a účastníci tohoto právního vztahu jsou vůči sobě v rovnoprávném postavení.³⁷⁸

³⁷³ Viz náleží Ústavního soudu ze dne 8. 7. 2010, sp.zn. Pl. ÚS 8/08, publ. pod č. 256/2010 Sb.

³⁷⁴ Viz Pekárek, M., Průchová, I., Dudová, J. et al.: Právo životního prostředí, I. díl., 2. přeprac. vyd., Brno, Masarykova univerzita, 2009, s. 323 a Kusák, M.: Omezení vlastnického práva z důvodu ochrany životního prostředí a přírodních zdrojů in České právo životního prostředí č. 1/2005, s. 71.

³⁷⁵ Viz citovaný náleží. Blíže viz Kocourek, T.: Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí, 1. vyd., Praha, Leges, 2012, s. 128 a násl.

³⁷⁶ Viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. 5. 2011, čj. 21 Co 84/2011-64.

³⁷⁷ Blíže viz Kocourek, T.: Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí, 1. vyd., Praha, Leges, 2012, s. 131. Viz též usnesení zvláštního senátu zřízeného dle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 17. 2. 2009, čj. Konf 10/2008-15. Dále viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2008, čj. 8 As 7/2007-64, ze dne 9. 4. 2009, čj. 1 As 60/2008-77 a ze dne 9. 4. 2009, čj. 1 As 97/2008-76.

³⁷⁸ Blíže viz usnesení zvláštního senátu zřízeného dle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 17. 2. 2009, čj. Konf 10/2008-15.

Z ustanovení § 58 ZOPK vyplývá, že není-li nárok resp. jeho výše sporná, správní orgán vyplatí finanční náhradu. Naopak z něj nelze dovodit pravomoc správních orgánů k vedení správního řízení a k přezkoumání důvodnosti nároku nebo jeho výše v případě, že jsou tyto skutečnosti sporné. Úprava nároku podle § 58 ZOPK a úprava nároku na náhradu újmy podle § 11 odst. 3 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích, vykazují shodné rysy.³⁷⁹ V obou případech jde o soukromoprávní nárok zakotvený v jinak veřejnoprávním předpisu.³⁸⁰

4.1.12 Zákaz činnosti a další dozorové nástroje

Životní prostředí je jednou z nejvyšších hodnot, kterou je třeba účinně chránit. Zásady prevence a předběžné opatrnosti, jako jedny z nejdůležitějších zásad obecné ochrany, se proto promítají do jednotlivých právních předpisů na úseku ochrany životního prostředí. Jejich projevem je mimo jiné i pravomoc orgánu ochrany přírody dle § 66 ZOPK v případě zjištěného ohrožení zájmů přírody zasáhnout a činnost ohrožující tyto zájmy omezit stanovením podmínek pro její výkon, případně tuto činnost i zakázat. Jde o významný preventivní nástroj v rukou orgánu ochrany přírody.³⁸¹ Orgán před jeho aplikací posuzuje míru ohrožení chráněných částí přírody, přitom musí vycházet z řádně zjištěného skutkového stavu, v souladu se zákonem jej vyhodnotit a svůj závěr dostatečně zdůvodnit.³⁸²

Důvodem pro zákaz činnosti podle § 66 ZOPK může být zadržování či nadměrný odběr vody z vodního toku za účelem provozu malé vodní elektrárny. Vodní tok, který je součástí chráněné krajinné oblasti a biotopem zvláště chráněného živočicha, je podle § 25 odst. 2 ZOPK předmětem ochrany s omezením hospodářského využití. Zadržování a odběr povrchových vod z takového vodního toku mohou způsobit nedovolenou změnu na ekosystému. Možnost ohrožení je evidentní u živelného dlouhodobého odběru, neboť u něj nebyl příslušným orgánem posouzen přípustný rozsah z hlediska vlivu na dané přírodní podmínky. Rozhodující pro užití postupu podle § 66 ZOPK je hrozba nežádoucích změn chráněných částí přírody v důsledku realizované činnosti. Jde-li navíc o činnost nepovolenou, je ohrožení reálné, neboť jí nejsou stanoveny žádné meze.³⁸³

Judikatura dovozovala, že pravomoc dle § 66 ZOPK lze uplatnit bez ohledu na to, zda hrozbu představuje činnost zakázaná, povolená či dokonce nařízená jiným orgánem než

³⁷⁹ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2008, čj. 8 As 7/2007-64, a Kocourek, T.: Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí, 1. vyd., Praha, Leges, 2012, s. 131.

³⁸⁰ Srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 24. 2. 2002, sp. zn. 25 Cdo 1211/2001.

³⁸¹ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2008, čj. 9 As 8/2008-80.

³⁸² Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2003, čj. 7 A 28/2000-47.

³⁸³ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2003, čj. 7 A 28/2000-47.

orgánem ochrany přírody. Případnou kolizi rozhodnutí správních orgánů na různých úsecích veřejné správy pak bylo nutno řešit jejich vzájemnou součinností.³⁸⁴ Rozhodnutí vydané podle § 66 ZOPK neruší pravomocná správní rozhodnutí jiného orgánu, ale vytváří zákonnou překážku pro jejich realizaci.³⁸⁵ Proto by nebylo možné uložit sankci za neprovedení neodkladných zabezpečovacích prací nařízených stavebním úřadem, bylo-li nutné respektovat rozhodnutí orgánu ochrany přírody o jejich zákazu.³⁸⁶ Výše uvedené závěry je však nutno přehodnotit vzhledem k novelizovanému znění § 66 ZOPK, jehož odstavec druhý stanoví, že zmíněnou pravomoc nelze uplatnit v případě již vydaného pravomocného rozhodnutí.³⁸⁷

Nežádoucí vedlejší účinky mohou nastat jak v důsledku činnosti zakázané, tak povolené či dokonce nařízené. K nežádoucím změnám totiž buď reálně dojde, nebo nedojde, resp. takové změny buď hrozí, nebo nehrozí. Vyhodnocení skutkového stavu a posouzení existence případné hrozby je svěřeno úvaze orgánu ochrany přírody.³⁸⁸

Ve výroku rozhodnutí dle § 66 ZOPK musí být konkrétně uvedeni zvláště chránění živočichové, z důvodu jejichž výskytu byl vydán zákaz činnosti. Rovněž doba, na kterou byl uložen zákaz činnosti, musí být specifikována dostatečně určitě. To je splněno, když je doba platnosti zákazu vymezena do právní moci případného pozitivního rozhodnutí ve věci výjimky ze základních podmínek ochrany zvláště chráněných živočichů.³⁸⁹

V případě, že zásadní a rozsáhlý charakter prováděné činnosti zcela vylučoval možnost jiného řešení, neporušil správní orgán zásadu proporcionality, když se ještě předtím, než činnost zakázal, přezkoumatelným způsobem nezabýval tím, zda činnost není možno pouze omezit či stanovit podmínky pro její provádění. Takový charakter má nepochybně zavážení vegetace a deponování zeminy a dalších materiálů na předmětných pozemcích do vrstvy o průměrné výšce přes 1 metr. Lze si těžko představit, jaké podmínky by mohly být stanoveny, aby nedocházelo ke škodlivému zásahu do biotopu zvláště chráněných živočichů. Nezabýval-li se správní orgán posouzením možnosti, která v podstatě nepřichází v úvahu, potom absence takového posouzení nezpůsobuje nezákonnost vydaného rozhodnutí.³⁹⁰

³⁸⁴ Viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2008, čj. 9 As 8/2008-80, ze dne 23. 7. 2003, čj. 7 A 28/2000-47 a ze dne 23. 7. 2003, čj. 7 A 28/2000-47.

³⁸⁵ Viz usnesení Ústavního soudu ze dne 28. 5. 2002, sp. zn. II. ÚS 142/02.

³⁸⁶ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2008, čj. 9 As 8/2008-80.

³⁸⁷ Blíže viz Dostálová, K., Bejček, P.: *Novela stavebního zákona ve vztahu k ochraně přírody a krajiny in Ochrana přírody č. 6/2012, s. 13.*

³⁸⁸ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2008, čj. 9 As 8/2008-80.

³⁸⁹ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 1. 2011, čj. 9 As 72/2010-152.

³⁹⁰ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 1. 2011, čj. 9 As 72/2010-152.

Rozhodnutí o zastavení řízení ve věci omezení a zákazu škodlivé činnosti podle § 66 ZOPK není rozhodnutím ve věci samé a nepředstavuje překážku věci pravomocně rozhodnuté. Překážka věci pravomocně rozhodnuté by nastala, pokud by o téže věci za účasti týchž účastníků řízení bylo rozhodnuto meritorně. Rozhodnutím o zastavení řízení dle § 66 ZOPK však není rozhodnuto o předmětu řízení, nýbrž pouze o zastavení řízení. Jedná se o rozhodnutí procesní povahy, které nemůže zabránit vydání nového rozhodnutí správního orgánu ve věci samé a nezpůsobí vznik překážky věci pravomocně rozhodnuté.³⁹¹

Česká inspekce životního prostředí je oprávněna v případech hrozící škody rozhodnout o omezení, případně zastavení škodlivé činnosti až do doby odstranění jejich nedostatků a příčin (§ 80 odst. 2 ZOPK). Omezující rozhodnutí vydá i tehdy, je-li škodlivá činnost povolena. Tím není zrušeno ani měněno rozhodnutí příslušného orgánu, který ji povolil. Česká inspekce životního prostředí jako orgán ochrany přírody podle § 75 ZOPK zjišťuje případy ohrožení a poškození přírody a krajiny, jejich příčiny a osoby odpovědné za jejich vznik nebo trvání. Z pravomocí, které jí zákon v rámci stanovené působnosti dává, nelze vyloučit takové činnosti a ty případy, kdy ohrožení chráněného zájmu je způsobováno legitimním rozhodnutím, jehož realizací právě k takovému ohrožení dochází.³⁹² Omezující rozhodnutí (§ 80 odst. 2 ZOPK) jen dočasně pozastavuje účinky dosud platného rozhodnutí do doby vydání nového rozhodnutí ve věci samé příslušným orgánem. Předmětem soudního přezkumu může být jedině v rámci přezkumu konečného meritorního rozhodnutí.³⁹³

Ustanovení § 62 ZOPK upravuje oprávnění pracovníka orgánu ochrany přírody vstupovat na cizí pozemek. Při provádění ohledání na místě samém je jeho povinností o takovém úkonu vlastníka pozemku vyrozumět. Z dikce uvedeného ustanovení, které je zákonným průlomem do ústavní zásady nedotknutelnosti vlastnictví, přímo vyplývá předpoklad účasti dotčené osoby, popř. jiné oprávněné osoby. Realizace práva vstupu na pozemek je vázána na prokázání se služebním průkazem a není potom zřejmé, komu by totožnost pracovník prokazoval, nebylo-li by na místě žádné osoby s právem součinnosti.³⁹⁴

³⁹¹ Viz rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 17. 1. 2002, čj. 7 A 179/2000-74.

³⁹² Viz usnesení Nejvyššího soudu ze dne 10. 11. 2009, sp. zn. 20 Cdo 3544/2007.

³⁹³ Srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 10. 2004, čj. 7 A 136/2002-67. Ústavní stížnost podanou proti tomuto rozhodnutí spolu s návrhem na zrušení § 80 odst. 2 ZOPK odmítl Ústavní soud usnesením ze dne 12. 9. 2006, sp. zn. I. ÚS 13/05.

³⁹⁴ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2005, čj. 5 As 38/2004-74.

4.2 Ochrana dřevin mimo les

4.2.1 Kácení dřevin mimo les

Vlastníci pozemků nemohou odstraňovat či kácet dřeviny jen na základě oprávnění daných jim speciálními právními předpisy, aniž by přitom zajistili soulad s ostatními právními normami právního řádu. Při odstraňování a kácení dřevin mimo les má právní úprava zákona o ochraně přírody a krajiny zpravidla přednost před zákony ostatními.³⁹⁵

Dřeviny rostoucí mimo les jsou chráněny prostřednictvím zákazu dřeviny poškozovat a povinnosti vlastníků dřevin o ně pečovat (§ 7 ZOPK), jakož i povinností opatřit si ke kácení povolení, popř. učinit oznámení (§ 8 ZOPK).³⁹⁶ Kácení povoluje orgán ochrany přírody. Správní orgán státní památkové péče může vydat závazné stanovisko k navrhovanému odstranění dřevin, ovšem toliko z hlediska památkové ochrany. Oprávnění orgánu ochrany přírody rozhodnout o kácení dřevin podle § 8 ZOPK tím není dotčeno.³⁹⁷

Pokácením dřeviny vznikne ekologická újma. K její kompenzaci může orgán ochrany přírody (§ 9 odst. 1 ZOPK) ve svém rozhodnutí o povolení kácení dřevin uložit žadateli přiměřenou náhradní výsadbu, popř. i následnou péči o dřeviny. Zda bude uložena, je věcí správního uvážení. V úvahu přichází jen jediný způsob náhrady ekologické újmy vzniklé pokácením dřevin, a to uložením náhradní výsadby. Alternativní možnost kompenzace, a to uložením odvodové povinnosti (§ 9 odst. 3 ZOPK), nelze aplikovat, jelikož dosud nebyl vydán zvláštní zákon k jejímu provedení, který by upravil výši odvodů.³⁹⁸

Pokud v situaci, kdy stromy již byly pokáceny na základě pravomocného rozhodnutí, dojde následně v důsledku soudního přezkumu ke zrušení tohoto povolujícího rozhodnutí, dojde též ke zrušení výroku o povinnosti provést náhradní výsadbu za pokácené stromy. Tyto předjímané negativní důsledky však samy o sobě nemohou zvrátit rozhodnutí soudu, který je povinen zjistit, zda žalobou napadené správní řízení bylo vedeno v souladu se zákonem či nikoli. Z důvodu zachování výroku o povinnosti náhradní výsadby nelze prominout nezákonnost výroku o povolení kácení. Povinnost náhradní výsadby není podmíněna existencí

³⁹⁵ Viz rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové, ze dne 18. 12. 1998, čj. 30 Ca 131/98-21. Ke specialitě srov. Stejskal, V.: Vývojové tendence právní úpravy ochrany přírody, Praha, Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2012, s. 267 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2007, čj. 2 As 12/2006-111.

³⁹⁶ Srov. Miko, L., Borovičová, H. a kol.: Zákon o ochraně přírody a krajiny, komentář, 2. vyd., C. H. Beck, Praha, 2007, s. 115 a násl.

³⁹⁷ Viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 18. 6. 2009, č. j. 11 Ca 259/2007-99.

³⁹⁸ Viz rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 28. 6. 2012, čj. 31 A 5/2010-83. Viz také Pavel Drahovzal, Svaz měst a obcí ČR, ASPI, 5. 11. 2006. Viz obdobně Stejskal, V.: Vývojové tendence právní úpravy ochrany přírody, Praha, Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2012, s. 176.

výroku o povolení kácení. Pokud předmětné stromy již byly pokáceny a tudíž není co povolovat (předmět žádosti zanikl), je tím spíše nezbytné rozhodnout o povinnosti náhradní výsadby, kterou správní orgán žadateli uložil dle § 9 odst. 1 ZOPK.³⁹⁹

Rybník je podle § 3 písm. b) ZOPK významným krajinným prvkem, tedy hodnotnou částí krajiny. Vzhledem k tomu spadají jakékoliv zásahy do něj pod ochranu zákona o ochraně přírody a krajiny (§ 1 a § 2 ZOPK). Tento zákon přitom nerozlišuje mezi hrází rybníka (popř. ostatními stavebními prvky) a vodní plochou, břehy nebo dnem. Z jeho pohledu je proto za významný krajinný prvek považovat rybník jako celek. Ochrana tudíž podléhá dřeviny bez ohledu na to, zda rostou na hrází rybníka (stavbě) nebo na jeho dně či březích, neboť v takovém případě jsou vždy součástí významného krajinného prvku. K jejich kácení je nutno získat předem souhlas orgánu ochrany přírody (§ 4 odst. 2 ZOPK).⁴⁰⁰

Pro odstraňování náletových dřevin z hrází (vodních děl) sloužících k ochraně před povodněmi, ke vzdouvání vody nebo k akumulaci vody však platí speciální úprava podle § 59 odst. 1 písm. j) zákona č. 254/2001 Sb., vodního zákona. Na kácení těchto dřevin se nevztahuje ani ochrana významných krajinných prvků poskytovaná ZOPK.⁴⁰¹

4.2.2 Správní uvážení

Orgán ochrany přírody může vydat povolení ke kácení dřevin ze závažných důvodů po vyhodnocení funkčního a estetického významu dřevin (§ 8 odst. 1 ZOPK).⁴⁰² Citované ustanovení svěřuje orgánu ochrany přírody při rozhodování správní uvážení, dává mu pro vlastní úvahu určitý prostor. Každé správní uvážení má své meze, jež vylučují libovůli správního orgánu. Správní soudy jsou povolány k tomu, aby přezkoumávaly, zda správní orgán tyto meze nepřekročil a správní uvážení nezneužil (§ 78 odst. 1 s. ř. s.). Shora zmiňované ustanovení váže správní uvážení na předpoklad existence závažných důvodů pro povolení pokácení dřevin a podmínku předcházejícího vyhodnocení funkčního a estetického významu dřevin.⁴⁰³ Orgán posuzuje, zda zájem na pokácení dřevin převyšuje konkurující veřejný zájem na jejich zachování, přičemž je povinen své rozhodnutí náležitě odůvodnit.⁴⁰⁴

³⁹⁹ Viz rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 28. 6. 2012, čj. 31 A 5/2010-83 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2011, čj. 9 As 70/2011-92.

⁴⁰⁰ Viz rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové, ze dne 18. 12. 1998, čj. 30 Ca 131/98-21.

⁴⁰¹ Viz Horáček, Z. a kol.: Vodní zákon: s podrobným komentářem po velké novele stavebního zákona k 1. 1. 2013, 2. vyd., Praha, Soudy, 2013, s. 171. Obdobně viz Havelková, S.: Ochrana přírody a krajiny a vodní zákon in Ochrana přírody č. 2/2011, s. 19.

⁴⁰² Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2005, čj. 7 As 47/2005-80.

⁴⁰³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2007, čj. 4 As 10/2007-109.

⁴⁰⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2008, čj. 4 As 20/2008-84.

Z jeho odůvodnění musí být patrné, zda význam dřevin na straně jedné i závažnost důvodů pro jejich pokácení na straně druhé dostatečně zhodnotil. Jeho úvaha nesmí překročit zákonem vymezený rámec, ani odporovat postulátům logického myšlení.⁴⁰⁵

Ke kácení dřevin je v zásadě nezbytné povolení. Výčet výjimek z povinnosti žádat při kácení dřevin o povolení je taxativní (§ 8 odst. 2 až 4 ZOPK.). Nejvyšší správní soud odmítl názor, že se jedná naopak o výčet demonstrativní a že důvodem založení další výjimky může být nízká estetická a ekologická funkce náletových dřevin. Takový výklad by obracel naruby algoritmus úvahy správního orgánu podle § 8 ZOPK, který na první místo klade posouzení, zda na předmětné dřeviny nedopadá některá z výjimek zakotvených ve druhém až čtvrtém odstavci. Pokud ne, tak je pro kácení daných dřevin nezbytné povolení. Až posledním bodem bude zvážení závažnosti důvodů předkládaných tím, kdo kácení dřevin požaduje, na straně jedné, a vyhodnocení funkčního a estetického významu dřevin na straně druhé. Toto vyhodnocení tak není součástí jakési předběžné úvahy o tom, zda je povolení pro kácení daných dřevin nezbytné, nýbrž součástí úvahy o tom, zda má být vydáno. Jinak řečeno, nespadá v rámci naznačeného algoritmu do úvodního, nýbrž do závěrečného kroku nastíněné úvahy, je tedy součástí tohoto zvažování. K estetické a ekologické funkci tak správní orgán nepřihlíží při zvažování, zda lze dřeviny pokácet i bez povolení, nýbrž až při zvažování, zda ve vztahu ke dřevinám, které bez jeho vydání nelze pokácet, vydáno být má.⁴⁰⁶

Prokázání závažnosti důvodů ke kácení dřevin je věcí orgánu ochrany přírody. Ten je také oprávněn učinit úvahu, zda zcela nová výsadba dřevin na místo pokácených je perspektivnějším řešením celého problému, když v důsledku odstranění pouze dřevin ve špatném zdravotním stavu s ponecháním ostatních by pro nově vysázené dřeviny vznikly zhoršené stanovištní podmínky (nedostatek oslunění, umístění jen mimo místa pařezů z důvodu nákazy, nejednotné a necelistvé stromořadí). Jestliže se správní orgán vypořádal se všemi námitkami i variantními řešeními celé věci a své úvahy vyjádřil v odůvodnění svého rozhodnutí, není na závadu, že rozhodl o plošném vykácení aleje, i když některé stromy byly zdravé. Odstraněním přibližně poloviny dřevin ve špatném zdravotním stavu a ponecháním ostatních by sice zůstaly dřeviny relativně dobrého zdravotního stavu zachovány, rozmístění stromů by však bylo rozptýlené a bez koncepce. Důvod pokácení se tak může vztahovat i na dřeviny, u nichž nebyl shledán havarijní zdravotní stav.⁴⁰⁷

⁴⁰⁵ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2007, čj. 4 As 10/2007-109.

⁴⁰⁶ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2008, čj. 2 As 49/2008-90.

⁴⁰⁷ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2005, čj. 7 As 47/2005-80.

Není nutné vždy posuzovat každou dřevinu individuálně, někdy postačí plošné posouzení. Jestliže však dřeviny jsou rozličného stáří, zdravotního stavu i významu, a jejichž důvody pokácení evidentně nejsou stejné, je na místě provést individuální posouzení.

Kácení esteticky a funkčně významných dřevin nelze odůvodnit pouze tím, že je stanovena dostatečná náhradní výsadba.⁴⁰⁸ Estetický a funkční význam dřevin není pouhým kritériem pro určení rozsahu náhradní výsadby. Nelze jej posuzovat izolovaně, ale musí být zohledněn ve vztahu k charakteru a závažnosti důvodů pro kácení dřevin.⁴⁰⁹

4.2.3 Závažné důvody pro kácení

Otázku, co je možno považovat za „závažné důvody“ podmiňující vydání povolení ke kácení dřevin, zákon o ochraně přírody a krajiny ani prováděcí právní předpisy neupravují. Jedná se o tzv. neurčitý právní pojem a je tedy na správním orgánu, aby v konkrétní věci s ohledem na její specifika uvážil, zda jsou závažné důvody naplněny.⁴¹⁰ Judikatura naznačila, jaké důvody lze považovat za závažné ve smyslu § 8 odst. 1 ZOPK. Po zhodnocení estetického a funkčního významu dřevin by se jimi mohly stát důvody jako havarijní stav ulic, akutní nedostatek parkovacích míst, stromy zastíněné veřejné osvětlení či zastíněné bytové jednotky v přilehlých domech intenzitou několikanásobně překračující hygienické normy.⁴¹¹

Za závažný důvod pro pokácení dřevin nelze bez dalšího považovat záměr vlastníka prodat pozemky za účelem výstavby, ledaže by byla prokázána existence veřejného zájmu na realizaci této výstavby. Opačný výklad by představoval absolutizaci vlastnického práva na úkor veřejného zájmu na ochraně životního prostředí, který jsou správní orgány rozhodující na úseku ochrany přírody a krajiny povinny střežit a vyvažovat tak zájmy vlastníků, které k němu mohou být protichůdné. Korekce výkonu vlastnického práva se zde projevuje právě tím, že vlastník může pokácet stromy rostoucí na jeho pozemku pouze s povolením orgánu ochrany přírody, který musí objektivně posoudit a náležitě odůvodnit, zda zájem vlastníka na pokácení dřevin převyšuje konkurující veřejný zájem na jejich zachování.⁴¹²

⁴⁰⁸ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 7. 2011, čj. 5 As 19/2011-96, podobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 9. 2011, čj. 5 As 22/2011-100.

⁴⁰⁹ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2008, čj. 4 As 20/2008-84.

⁴¹⁰ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 7. 2011, čj. 5 As 19/2011-96, podobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 9. 2011, čj. 5 As 22/2011-100.

⁴¹¹ Viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 7. 2011, čj. 5 As 19/2011-96, a ze dne 6. 9. 2011, čj. 5 As 22/2011-100. K závažným důvodům také viz Miko, L.: Zákon o ochraně přírody a krajiny, komentář, 2. vyd., C.H. Beck, Praha, 2007. Blíže viz Pavel Drahozval, Svaz měst a obcí ČR, ASPI, 5.11.2006.

⁴¹² Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2008, čj. 4 As 20/2008-84.

Závažný důvod pro pokácení dřevin musí existovat již v okamžiku vydání rozhodnutí o povolení ke kácení.⁴¹³ Pokud závažný důvod spočívá v plánované výstavbě, může být dán teprve v momentu nabytí právní moci rozhodnutí o umístění stavby podle § 79 zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona. Případná změna územního plánu (je-li v konkrétním případě pro výstavbu nezbytná) i následné řízení o umístění stavby totiž mohou podstatně ovlivnit či pozměnit předpoklady, z nichž správní orgány vycházejí při rozhodování o povolení kácení dřevin. Teprve v územním řízení je možné zcela jednoznačně vymezit rozsah a situování stavby, čímž se vyjasní, které dřeviny by musely být při realizaci stavby pokáceny. Před vydáním potřebného územního rozhodnutí je proto předčasné považovat plánovanou výstavbu za závažný důvod pro pokácení dřevin. Ač povolení ke kácení dřevin lze vázat na podmínky, mimo jiné na určení termínu pro realizaci kácení dřevin (např. po právní moci stavebního povolení), nemůže taková podmínka suplovat závažný důvod pro pokácení dřevin.⁴¹⁴

4.2.4 Kácení ve vazbě na územní a stavební řízení

Sama existence pravomocného územního rozhodnutí či stavebního povolení není bez dalšího závažným důvodem, pro který by správní orgán kácení dřevin musel povolit. Přestože mohou být důvodem ke kácení, je tento důvod nutno poměřit s funkčním a estetickým významem dřevin, přičemž může být zjištěno, že zájem na zachování dřevin převažuje nad zájmem na realizaci dané stavby. Kdyby žadateli postačilo požádat o vyslovení souhlasu s vykácením dřevin poté, co bude mít pravomocné rozhodnutí o umístění stavby či pravomocné stavební povolení, řízení o povolení kácení dřevin by bylo pouze formálním procesem a pozbylo by jakéhokoliv smyslu, neboť výsledek řízení by byl předem určen.⁴¹⁵

Existence územního rozhodnutí o umístění stavby může být závažným důvodem až tehdy, přistoupí-li k ní další skutečnost, například územním plánem předpokládané pozitivní dopady stavby silnice na zlepšení stavu automobilové dopravy.⁴¹⁶ Odlišná situace nastává u stavebního povolení. V případě, že ve stavebním řízení byla stavba povolena tak, že z podmínek pro ni stanovených vyplývá nezbytnost kácet dřeviny, bude zpravidla dán závažný důvod ve smyslu § 8 odst. 1 ZOPK. Orgán ochrany přírody se tehdy totiž může zpravidla důvodně domnívat, že stavební úřad při rozhodování zvažil všechny konkurující si zájmy a

⁴¹³ Blíže srov. EPS : K pojmu závažné důvody ke kácení, <http://www.eps.cz/poradna/kategorie/ochrana-prirody-a-krajiny-ochrana-lesa-a-pudy/rada/k-pojmu-zavazne-duvody-ke-kaceni>

⁴¹⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2008, čj. 4 As 20/2008-84.

⁴¹⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 7. 2011, čj. 5 As 19/2011-96, podobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 9. 2011, čj. 5 As 22/2011-100.

⁴¹⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 12. 2008, čj. 6 As 18/2008-107.

zvolil nejvhodnější řešení. Nepovolit kácení je pak na místě zpravidla pouze v případě, kdy je zájem na zachování dřevin s ohledem na jejich funkční a estetický význam natolik mimořádně intenzivní, že převáží nad právem stavebníka užít svého pozemku ke stavbě nebo nad veřejným zájmem, jejíž má zamýšlená stavba naplnit, jde-li o stavbu takového charakteru (typicky např. stavby dopravní infrastruktury, nemocnice, školy či sportoviště).⁴¹⁷

Stavební povolení a rozhodnutí o žádosti o povolení kácení dřevin se vydávají na sobě nezávisle a vzájemně se nepodmiňují. V případě povolování kácení dřevin dle § 8 odst. 1 ZOPK se jedná o zcela samostatné správní řízení. Zahajuje se na žádost vlastníka pozemku (nebo nájemce se souhlasem vlastníka), na němž se tyto porosty nacházejí (§ 8 prováděcí vyhlášky č. 395/1992 Sb.) a zakončeno je rozhodnutím, tedy povolením kácení či zamítnutím žádosti. Stavební povolení takové rozhodnutí nahradit nemůže, a to ani když je kácení dřevin předpokládáno pro vlastní provedení stavby. Také tehdy musí být povolení ke kácení opatřeno před zahájením vlastní stavební činnosti vedle stavebního povolení.⁴¹⁸

Jakkoliv orgán ochrany přírody rozhoduje o povolení ke kácení v samostatném řízení, zájmy na ochraně dřevin rostoucích mimo les před poškozením mohou být dotčeny i v řízení stavebním. Již v něm se totiž v podstatné míře předurčí budoucí osud dřevin, neboť se určí (zejména s ohledem na technické, funkční, estetické či architektonické požadavky na řádné provedení stavby), v jakém rozsahu a na jakých konkrétních místech bude třeba k realizaci stavby dřeviny pokácet. Úkolem příslušného stavebního úřadu je nalézt optimální řešení po zhodnocení a zvážení významu každého z konkurující si zájmů.⁴¹⁹

Převáží-li jiné důležité veřejné nebo soukromé zájmy, např. veřejný zájem na zajištění bezpečnosti a plynulého provozu na budované komunikaci či soukromý zájem vlastníka na využití svého pozemku zásadně podle svých potřeb, pak tomu budou muset, a to i třeba ve velmi rozsáhlé míře, ustoupit i dotčené zájmy na ochraně dřevin.⁴²⁰

4.2.5 Zřejmé a bezprostřední ohrožení

Povolení ke kácení dřevin není třeba, je-li jejich stavem zřejmě a bezprostředně ohrožen život či zdraví nebo hrozí-li škoda značného rozsahu (§ 8 odst. 4 ZOPK). Výraz „bezprostředně“ se vztahuje pouze k té části uvedeného ustanovení, která se dotýká „ohrožení života či zdraví“, nikoliv již „hrozby škody značného rozsahu“. Pojmy „bezprostředně“

⁴¹⁷ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2011, čj. 7 As 2/2011-52.

⁴¹⁸ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2011, čj. 2 As 26/2010-98.

⁴¹⁹ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 12. 2008, čj. 6 As 18/2008-107.

⁴²⁰ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 12. 2008, čj. 6 As 18/2008-107.

a „hrozba škody velkého rozsahu“ jsou neurčitými právními pojmy. Bezprostřednost, jako určitá časová následnost, se nepochybně mění, např. i s ročním obdobím. To, co by bylo v letních deštivých měsících třeba provést okamžitě, stačí v zimě provést v delším čase. Přitom v obou případech může jít o bezprostřední opatření.⁴²¹

Není-li naplněna podmínka zřejmosti a bezprostřednosti ohrožení života či zdraví nebo hrozící škody značného rozsahu (§ 8 odst. 4 ZOPK), umožňující kácet dřeviny bez povolení, je nezbytné si ke kácení vyžádat povolení příslušného orgánu (§ 8 odst. 1 ZOPK).⁴²² Tento postup není přípustné obcházet provedením preventivního ořezu s poukazem na povinnost prevence⁴²³ ve smyslu § 415 zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku. Prevenci v žádném případě nelze pojímat tak široce, aby bez dalšího implikovala možnost radikálního ořezu stromu.⁴²⁴ Nepřiměřený ořez je pak poškozením dřeviny dle § 7 ZOPK.⁴²⁵

4.3 Ochrana krajinného rázu

4.3.1 Krajinný ráz

Krajinný ráz, kterým je zejména přírodní, kulturní a historická charakteristika určitého místa či oblasti, je chráněn před činnostmi snižující jeho estetickou a přírodní hodnotu. Zásahy do krajinného rázu, zejména umístování a povolování staveb, mohou být prováděny pouze s ohledem na zachování významných krajinných prvků, zvláště chráněných území, kulturních dominant krajiny, harmonické měřítko a vztahy v krajině. K umístování a povolování staveb, jakož i jiným činnostem, které by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz, je nezbytný souhlas orgánu ochrany přírody (podle § 12 odst. 2 ZOPK). Smyslem tohoto rozhodování je tedy ochrana krajinného rázu před činnostmi, které snižují jeho estetickou nebo přírodní hodnotu, kromě jiného i harmonické měřítko a vztahy v krajině (právě takovým zásahem může být nepochybně umístění stavby, která je výraznou výškovou dominantou, do území zastavěného pouze nižší zástavbou, jako jsou rodinné domy, či do otevřené krajiny). Nástrojem, který k dosažení tohoto účelu má orgán ochrany přírody k dispozici, je právě udělování souhlasu podle § 12 odst. 2 ZOPK. Aby orgán ochrany přírody mohl tento souhlas udělit, musí

⁴²¹ Viz rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 18. 12. 1998, čj. 30 Ca 131/98-21.

⁴²² Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 8. 2003, čj. 5 A 27/2001-34.

⁴²³ Prevenční povinnost znamená, že každý je povinen si počínat podle podmínek konkrétní situace tak pozorně, aby přitom nezpůsobil škodu na zdraví, majetku, právech jiného, přírodě či životním prostředí a je povinen zachovávat při svém jednání s ohledem na konkrétní podmínky vždy takový stupeň pozornosti, bedlivosti a ohleduplnosti, který je - objektivně posuzováno - způsobilý vždy zabránit vzniku daných škod.

⁴²⁴ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2008, čj. 8 As 47/2006-93.

⁴²⁵ Blíže k nepřiměřenému ořezu a k povolení ke kácení viz Miko, L., Borovičová, H. a kol.: Zákon o ochraně přírody a krajiny, komentář, 2. vyd., C. H. Beck, Praha, 2007, s. 116 -118.

posoudit, zda posuzovaná činnost může snížit či změnit krajinný ráz (tj. zejména přírodní, kulturní a historickou charakteristiku určitého místa či oblasti), a v kladném případě, zda taková změna či snížení nevyklučují zachování významných krajinných prvků.⁴²⁶

4.3.2 Krajina ve městech

Judikatura dovodila, že zejména v případě umístění stavby na území již vysoce urbanizovaném, v centru velkoměsta, není vůbec dán "krajinný ráz" ve smyslu § 12 odst. 1 věty první ZOPK. Taková území totiž nelze považovat za "krajinu" dle § 3 odst. 1 písm. k) ZOPK. Jenom tehdy, jedná-li se vůbec o "krajinu" ve smyslu cit. ustanovení, tedy pouze v lokalitách, které pojmově mohou "krajinný ráz" vykazovat, a kdy je "krajinný ráz" lokality jako objekt ochrany vůbec dán, lze uvažovat o zásahu do jeho estetické či přírodní hodnoty navrhovanou stavbou nebo činností a vést řízení o udělení souhlasu k takovému zásahu. Jenom tehdy je dána pravomoc k posouzení, zda navrhovaná stavba nebo činnost může do "rázu" krajiny zasáhnout a v kladném případě rozhodnout o tom, zda se ke stavbě nebo činnosti způsobilé snížit či změnit krajinný ráz udělí či neudělí souhlas.⁴²⁷

Na tyto závěry judikatury, vykládající pojem krajiny restriktivně, navázala legislativní změna, k níž došlo zákonem č. 186/2006 Sb. a v důsledku níž se podle § 12 odst. 4 ZOPK v platném znění krajinný ráz nadále neposuzuje v zastavěném území a v zastavěných plochách, pro něž bylo územním plánem nebo regulačním plánem stanoveno plošné a prostorové uspořádání a podmínky ochrany krajinného rázu dohodnuté s orgánem ochrany přírody.⁴²⁸

Přesto i urbanizované prostředí může napňovat znaky "krajiny" ve smyslu zákona o ochraně přírody a krajiny, jestliže se v něm vyskytuje třeba významný krajinný prvek nebo dokonce zvláště chráněné území či území přechodně chráněné.⁴²⁹ Ovšem v případě zastavěné centrální oblasti města bez významných krajinných prvků, bez výskytu druhů planě rostoucích rostlin, volně žijících živočichů a nalezišť nerostů se o krajinu nejedná. V takovém případě není dána ani pravomoc orgánu ochrany přírody k vydání rozhodnutí dle § 12 odst. 2 ZOPK. Citované ustanovení předpokládá rozhodování jen tam, kde jde o umístění stavby,

⁴²⁶ Viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2009, čj. 5 As 53/2008-243, ze dne 28. 4. 2005, čj. 1 As 17/2004-4, ze dne 24. 5. 2005, čj. 6 As 6/2004-98, ze dne 6. 1. 2012, čj. 2 As 18/2011-102, ze dne 30. 3. 2005, čj. 5 A 21/2002-56 a ze dne 22. 7. 2009, čj. 5 As 53/2008-243.

⁴²⁷ Viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 12. 2006, čj. 6 A 83/2002-65, ze dne 10. 6. 2009, čj. 6 As 48/2008-210 a ze dne 10. 9. 2010, čj. 7 As 52/2009-227.

⁴²⁸ K tomu viz též usnesení Ústavního soudu ze dne 5. 8. 2010, sp. zn. III. ÚS 1746/07.

⁴²⁹ Viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 6. 2009, čj. 6 As 48/2008-210, ze dne 28. 12. 2006, čj. 6 A 83/2002-65, ze dne 10. 9. 2010, čj. 7 As 52/2009-227 a ze dne 22. 7. 2009, čj. 5 As 53/2008-243.

kteřá by vřbec (pojmovř) mohla krajinnř rřz snřžit nebo zmřnit.⁴³⁰ Pravomoc orgřnu ochrany přřrody bude podmřnřna vřdy takř třm, ře existuje objekt ochrany garantovanř zřkonem o ochranř přřrody a krajiny a ře majř břt řeřeny přřvnř vztahy třmto zřkonem upravenř. Pojmy uřřvanř zřkonem musř břt vyklřdřny v souladu s řcelem zřkona. Nelze zamřřnovat zřkonnř pojem "krajina" ři "krajinnř rřz" s obecnřm pojmem krajiny jako řřsti zemskřho povrchu.⁴³¹

4.3.3 Řřzenř o vydřnř souhlasu k zřsahu

Judikatura dovodila, ře řřzenř o vydřnř souhlasu k zřsahu do krajinnřho rřzu je třeba vřst vřdy tehdy, je-li dřna pravomoc dle ř 12 ZOPK. Pak je rozhodovřnř nutnř a řsudek o tom, ře stavba krajinnř rřz snřžit nebo zmřnit nemřře, nelze uřitnit mimo sprřvnř řřzenř. V přřbřhu řřzenř se nejprve posoudř, zda mřře zamřřřenř řinnost snřžit ři zmřnit krajinnř rřz. Pokud ano, orgřn ochrany přřrody zvřřzř, zda se k realizaci řinnosti vyjřdřř kladnř, popř. jakř podmřnky z hlediska ochrany krajinnřho rřzu stanovř.⁴³² Tyto judikatornř zřvřry je třeba korigovat v nřvaznosti na novelizovanř znřnř ř 90 odst. 1 ZOPK, z nřhoř plyne, ře souhlas, kterř je podkladem pro řřzenř dle zvlřřtnřho zřkona (typicky stavebnřho zřkona), mř formu zřvaznřho stanoviska. V takovřm přřpadř se souhlas orgřnu ochrany přřrody nevydřřvř ve sprřvnřm řřzenř a nřnř rozhodnutřm ve smyslu sprřvnřho řřdu.⁴³³

Chybř-li v přřpadech, kdy pravomoc sprřvnřho orgřnu k rozhodnutř dle 12 odst. 2 ZOPK nřnř vřbec dřna, podkladovř rozhodnutř ohlednř zřsahu do krajinnřho rřzu, nelze to považovat za vadu řzemnřho řřzenř.⁴³⁴ Pod ochranu krajinnřho rřzu dle ř 12 ZOPK nelze subsumovat veřkerou ochranu kvality řivotnřho přřstředř a kvality řivota občanř v celř jeho řřři přřd neřetnřmř stavebnřmř zřsahy. Tato ochrana se v řzemnřm řřzenř nevyčerpřvř aplikaci citovanřho ustanovenř, nřbřřz probřřhř na zřkladř celř řřdy přřdpsř dalřřch, atř jřř samotnřho stavebnřho zřkona, přřdpsř hygienickřch ři např. přřdpsř o pamřtkovř pęči.⁴³⁵

Přřbřrnř zmřny ve vyuřitř řzemř jsou přřrozenou souřřstř vřvoje spoleřnosti. Zvlřřřtř v urbanizovanřch oblastech mřře břt novř vřstavba zcela logickřm zpřsobem vyuřitř jeřřtř nezastavřnřho řzemř. Novř vřstavba mřře do krajinnřho rřzu urřitř lokality zasřhnout

⁴³⁰ Viz rozsudek Nejvřřřřho sprřvnřho soudu ze dne 28. 12. 2006, řj. 6 A 83/2002-65.

⁴³¹ Viz rozsudek Nejvřřřřho sprřvnřho soudu ze dne 28. 12. 2006, řj. 6 A 83/2002-65.

⁴³² Srov. zejm. usnesenř rozřřřenřho senřtu Nejvřřřřho sprřvnřho soudu ze dne 12. 10. 2004, řj. 6 A 97/2001-39. Dřle srov. rozsudky Nejvřřřřho sprřvnřho soudu ze dne 22. 5. 2008, řj. 9 As 82/2007-120, ze dne 13. 8. 2003, řj. 7 A 198/2000-51, ze dne 12. 5. 2004, řj. 3 As 53/2003-61 a ze dne 30. 3. 2005, řj. 5 A 21/2002-56.

⁴³³ Viz Kocourek, T.: Omezenř vlastnickřho přřva k pozemkřm ve prospřch ochrany řivotnřho přřstředř, 1. vyd., Praha, Leges, 2012, s. 101.

⁴³⁴ Viz rozsudek Nejvřřřřho sprřvnřho soudu ze dne 28. 12. 2006, řj. 6 A 83/2002-65.

⁴³⁵ Viz usnesenř řřstavnřho soudu ze dne 5. 8. 2010, sp. zn. III. řř 1746/07.

nejrůznějším způsobem. Jednak jej zhodnotit, např. tím, že se vhodně začlení do krajiny a stane se harmonickou součástí, dominantou či významným krajinným prvkem, jednak znehodnotit, ale v míře, která je únosná a odpovídající povaze věci v porovnání s jinými důležitými zájmy. V obou případech je zásah do krajinného rázu přípustný. Vždy je však třeba se vyhnout extrémním řešením a usilovat jak o vyvážení a harmonizaci protichůdných zájmů, tak o minimalizaci zásahů do právní sféry všech dotčených osob.⁴³⁶

Obecný princip zakotvený v § 12 odst. 2 ZOPK se v konkrétní rovině promítá i do § 44 odst. 1 ZOPK, dle kterého (mimo jiné) na území národních parků a chráněných krajinných oblastí nelze bez souhlasu orgánů ochrany přírody vydat rozhodnutí o umístění, povolení či změně v užívání stavby. Pod režim tohoto ustanovení nepochybně spadá i „prodloužení provozu“ stavby, tedy prodloužení existence stavby dočasně povolené. Příslušný správní orgán musí při úvaze, zda má být souhlas dle § 44 ZOPK udělen či nikoliv, vycházet z účelu zákona o ochraně přírody a v případě umístění stavby v CHKO též z účelu, pro který byla CHKO zřízena. Musí tedy nejprve zvážit, zda řešená stavba představuje citelný zásah do chráněného území a v případě naplnění tohoto předpokladu dále posoudit, zda s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem nejde o zásah nepřiměřený. V rozhodnutí je nutné přesvědčivě odůvodnit závěr, zda a jakým způsobem řešená stavba narušuje krajinný ráz v CHKO.⁴³⁷

Řízení podle § 12 ZOPK se týká zásahu do krajinného rázu, tedy do přírodní, kulturní a historické charakteristiky určitého místa či oblasti. Ustanovení § 44 ZOPK se vztahuje nikoliv ke krajinnému rázu, ale k některým činnostem ve zvláště chráněných územích, mj. i k umístění staveb na území chráněných krajinných oblastí. Z toho je zřejmé, že zahájení řízení o udělení souhlasu orgánu ochrany přírody k umístění stavby, již by mohl být změněn nebo snížen krajinný ráz, automaticky neznamena, že bylo rovněž zahájeno řízení o udělení souhlasu s umístěním stavby v chráněné krajinné oblasti. Proto je nezbytné trvat na tom, aby účastníkům řízení bylo oznámeno jak zahájení řízení podle § 12, tak i podle § 44 ZOPK.⁴³⁸

Z ustanovení § 78 ZOPK nevyplývá vyloučení oprávnění správ chráněných krajinných oblastí rozhodovat o otázkách obecné ochrany přírody a krajiny na územích podléhajících ochraně zvláštní. Správa má pravomoc vydat souhlas dle § 12 odst. 2 ZOPK právě na území příslušné chráněné krajinné oblasti. Její pravomoc se neomezuje pouze na činnosti, jež sice mohou ovlivnit krajinný ráz na území CHKO, které však nevyžadují souhlas dle § 44 odst. 1

⁴³⁶ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 9. 2010, čj. 7 As 52/2009-227.

⁴³⁷ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 1. 2012, čj. 2 As 18/2011-102.

⁴³⁸ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2008, čj. 1 As 37/2005-154.

ZOPK (tedy poze na jiné činnosti než umístování či povolování staveb). Posouzení dle § 44 odst. 1 ZOPK musí vycházet z ochranných podmínek stanovených právním předpisem, neboť tím jsou dány meze pro výkon státní správy. Správní orgán hodnotí navrhovaný zásah z hlediska obecné i zvláštní ochrany všech součástí přírody a krajiny na daném území, což ovšem neznamená, že by souhlas dle § 44 ZOPK nahrazoval všechny ostatní souhlasy orgánů ochrany přírody, která jsou k realizaci záměru potřeba. Proto je-li třeba rozhodnout o tom, zda umístění stavby může změnit či snížit krajinný ráz dané lokality nad přípustnou míru, musí správní orgán vyložit návrh stavebníka, který nebyl v tomto ohledu specifikován, tak, že usiluje jak o vydání souhlasu dle § 44 odst. 1 ZOPK, tak i souhlasu dle § 12 odst. 2 ZOPK.⁴³⁹

Námítka existence jiných důvodů veřejného zájmu na zachování další existence řešené stavby je v řízení podle § 44 ZOPK marginální ve vztahu k veřejnému zájmu na ochraně přírody a krajiny. Smyslem udělování souhlasu dle § 12 odst. 2 a § 44 odst. 1 ZOPK je právě ochrana přírody a krajiny. Jiné veřejné zájmy (jako vědecký a ekonomický přínos námrazoměrné stanice) mohou být váženy v rámci samotného řízení o umístění stavby či jejím povolení, změně užívání apod., tedy v navazujícím řízení, kde otázky ochrany přírody a krajiny představují jen jednu z oblastí veřejných zájmů.⁴⁴⁰

4.3.4 Zásah do krajinného rázu

Z ustanovení § 12 odst. 2 ZOPK plyne, že souhlas orgánu ochrany přírody vyžadují všechny činnosti, které by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz. Souhlas je tedy nezbytný u každého zásahu, u něhož je alespoň trochu pravděpodobné, že bude mít za následek změnu krajinného rázu (ať již pozitivní nebo negativní) nebo snížení krajinného rázu, tj. snížení jeho estetické nebo přírodní hodnoty, a to i v případě, že současně nedojde k jeho změně.⁴⁴¹

Nová stavba nemusí být zásahem do krajinného rázu v silně zastavěném území bez přírodních prvků, zvláště nevybočuje-li svými parametry z poměrů již existující zástavby.⁴⁴² Takový nekonfliktní charakter typicky nebude mít například stavba rozsáhlého bytového objektu o téměř sto bytech.⁴⁴³ Stavba může rovněž znamenat zcela zásadní zásah do krajinného rázu, je-li budována na zdaleka viditelných místech, zahušťuje-li dosavadní

⁴³⁹ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, čj. 6 As 7/2005-117. Srov. Miko, L. a kol.: Zákon o ochraně přírody a krajiny, Komentář, 2. vyd., Praha, C.H. Beck, 2007, s. 129.

⁴⁴⁰ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 1. 2012, čj. 2 As 18/2011-102.

⁴⁴¹ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 6. 2011, čj. 7 As 21/2011-87.

⁴⁴² Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 7. 2008, čj. 9 As 84/2007-103 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 9. 2008, čj. 2 As 49/2007-191.

⁴⁴³ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2008, čj. 6 As 30/2006-74.

relativně řídkou zástavbu či má-li být začleněna do území, v němž jsou významnou měrou zastoupeny přírodní prvky jako les, výrazné nezastavěné svahy a vodní toky.⁴⁴⁴

Z konstatování stavební úřadu, že "architektonické řešení objektu má odpovídat významu stavby, viditelné z frekventovaných městských prostorů a průhledů a poloze v centru města", nelze bez dalšího dovodit, že tím nechtěně doznal "rozsáhlý stavební zásah v území s výraznými pohledovými aspekty". Jinak by zjevně bylo možno za stavbu, která by mohla snížit nebo změnit krajinný ráz, označit prakticky stavbu jakoukoliv, což by však odporovalo logice a smyslu zákona.⁴⁴⁵

Pokud sám správní orgán k námitce narušení krajinného rázu neuvedl ve svém rozhodnutí ani základní vyhodnocení lokality (např. město, venkov), přičemž ve stanovisku orgánu ochrany životního prostředí též zcela chybí jakékoli relevantní vyhodnocení vlastního charakteru území z hlediska krajinného rázu, je jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné. Jestliže nedošlo k přezkoumatelnému vyhodnocení této otázky formou napadnutelného rozhodnutí za situace, kdy stanovisko chybí nebo je k otázce vyhodnocení charakteru lokality z hlediska krajinného rázu zcela nevypovídající, je takový postup nezákonný.⁴⁴⁶

4.3.5 Věcné posuzování a poměrování zájmů

Znalecký posudek je určen toliko ke zkoumání otázek skutkových. Případný znalec proto nemůže hodnotit, zda by určitá stavba či stavební úpravy mohly snížit nebo změnit krajinný ráz určitého místa, neboť to je otázka právní. Právní hodnocení náleží správním orgánům či soudům. Znalec se může při posuzování krajinného rázu zabývat jen tím, co tvoří přírodní, kulturní a historickou charakteristiku místa, jaké se na něm nachází významné krajinné prvky nebo kulturní dominanty, a jaké konkrétní aspekty staveb jsou určující pro zachování harmonického měřítká a harmonických vztahů v krajině.⁴⁴⁷

Při posuzování snížení či změny krajinného rázu dle § 12 odst. 2 ZOPK je nutné vedle sebe hodnotit stav, pro nějž se určitá krajina či její část stala jedinečnou (ať z hlediska přírodního, historického, architektonického či jiného), a stav, jak bude vypadat po umístění stavby. Souhlas s jednotlivou stavbou nelze zdůvodnit jen tím, že se v dané lokalitě umísťuje množství jiných nových staveb, a pominout tak po mnoho let budovanou charakteristiku

⁴⁴⁴ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 9. 2008, čj. 2 As 49/2007-191.

⁴⁴⁵ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 8. 2005, čj. 5 A 90/2002-66.

⁴⁴⁶ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2008, čj. 6 As 30/2006-74 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 9. 2010, čj. 7 As 52/2009-227.

⁴⁴⁷ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2008, čj. 1 As 59/2008-77.

místa. Smyslem udělení souhlasu je omezit takové dopady navrhovaných staveb, které mohou nenávratně snížit jedinečnost daného místa spočívající v původním charakteru dané lokality, přičemž její přetvoření na jiný typ krajiny je z dlouhodobého hlediska i veřejného zájmu horší než ponechání krajiny původní. Solitérní stavba sice stěží ovlivní charakter celého přírodního parku, v tom případě je však nutné hodnotit zásah do krajinného rázu s ohledem na místní podmínky, tedy nikoliv s ohledem na celý přírodní park, ale na dané konkrétní místo.⁴⁴⁸

Samotný zájem na hospodářském přínosu nemůže vyvážit zájem na ochraně před rušivým zásahem do krajinného rázu. Ekonomický přínos není při posuzování podle § 12 odst. 2 ZOPK rovnocennou otázkou ve vztahu k vlastnímu zkoumání možnosti snížení či ovlivnění krajinného rázu. Není proto dána ani zákonná povinnost správního orgánu, aby v každém jednotlivém případě, bez ohledu na povahu a rozsah zasažení krajinného rázu, ekonomický přínos stavby zkoumal. Nevyplývá to ani z ustanovení § 1 poslední věty ZOPK, jež je pouze obecným vodítkem a slouží jako pojistka proti výkladu zákona, který by upřednostňoval konzervování současného stavu krajiny bez ohledu na veřejné potřeby. Ekonomický přínos může odůvodnit zásah do krajinného rázu, avšak nikoliv zásah excesivní. Vzhledem k tomu, že stavba větrné elektrárny je cizorodým zásahem do krajiny vždy, je pak zřejmé, že samotné ovlivnění krajinného rázu nemůže odůvodnit nesouhlas s realizací stavby. Takový přístup by zcela znemožnil výstavbu větrných elektráren (či jakýchkoliv jiných podobných staveb), což jistě není smyslem zákona.⁴⁴⁹

4.3.6 Významný krajinný prvek

Významným krajinným prvkem ve smyslu § 3 odst. 1 písm. b) ZOPK může být také vodní dílo. Vodní toky jsou významnými krajinnými prvky ze zákona dle § 3 písm. b) ZOPK, přičemž pod pojem vodní tok lze řadit i vody uměle vzduté (§ 43 odst. 1 zákona č. 254/2001 Sb., vodního zákona). Vymezení významných krajinných prvků sleduje především zabezpečení jejich ekologicko-stabilizační funkce. Pojem „vodní tok“ je proto nutné vykládat extenzivně, neboť ekosystém vodního toku je tvořen rovněž korytem a břehy toku, případně i vodním dílem, na vodním toku postaveným.⁴⁵⁰

V ustanovení § 4 odst. 2 ZOPK je stanoven požadavek na opatření závazného stanoviska orgánu ochrany přírody k zásahům, které by mohly vést k poškození nebo zničení významného krajinného prvku nebo ohrožení či oslabení jeho ekologicko-stabilizační funkce.

⁴⁴⁸ Viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 11. 4. 2008, čj. 7 Ca 219/2007-58.

⁴⁴⁹ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 11. 2007, čj. 2 As 35/2007-75.

⁴⁵⁰ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2011, čj. 1 As 87/2010-108.

Stanovisko si musí opatřit ten, kdo takové zásahy zamýšlí, nikoli správní orgán.⁴⁵¹ Předmětné závazné stanovisko lze vydat pouze před provedením zamýšleného zásahu. Nejde o právní nástroj k dodatečné legalizaci neoprávněného zásahu do významného krajinného prvku.⁴⁵²

Ze systematiky ustanovení § 3 odst. 1 písm. b) ZOPK jednoznačně vyplývá, že určité hodnotné části krajiny (lesy, rašeliniště, vodní toky, rybníky, jezera a údolní nivy) jsou významnými krajinnými prvky vždy, neboť je tak označuje přímo zákon, zatímco jiné části krajiny či cenné plochy sídleních útvarů (např. historické zahrady či parky) jimi mohou být pouze v případě, že je jako významné krajinné prvky podle § 6 ZOPK zaregistruje orgán ochrany přírody. Rozhodnutí o této registraci vydává orgán ochrany přírody ve správním řízení, jehož se účastní vlastník dotčeného pozemku, neboť tímto rozhodnutím jsou jeho vlastnická práva k pozemku nepochybně omezena (§ 4 odst. 2 ZOPK), jedná se tedy o konstitutivní správní rozhodnutí. Byť by tedy určitá lokalita představovala cennou plochu v rámci městské zástavby, nemůže být zákonem chráněna jako významný krajinný prvek, dokud nebude jako významný krajinný prvek zaregistrována.⁴⁵³

4.4 Druhá ochrana

4.4.1 Prokazování původu chráněných živočichů a rostlin

Původ zvláště chráněného živočicha z odchovu v zajetí [§ 3 odst. 1 písm. d) a § 54 ZOPK] je prokázán, pokud jedinec, který má být vzat do evidence, je potomkem legálně chovaných rodičů. Aby byl prokázán odchov v zajetí, musí být nepochybný jednak původ rodičů a jednak příslušnost potomstva k těmto rodičům, což lze u řady druhů na základě současných poznatků bezpečně prokázat jen paternitním DNA testem. Orgán ochrany přírody je oprávněn požadovat po žadateli o vzetí mláděte do evidence prokázání splnění obou požadavků za účelem prokázání původu jedince ve smyslu § 54 odst. 1 ZOPK. Neprokázání vyvolává důvodné podezření o nelegálním původu jedince.⁴⁵⁴

Je tedy nutné paternitním testem DNA prokázat, že jde o mládě samce a samice, které žadatel legálně chová a které uvedl v žádosti jako rodiče mláděte. Argumentem pro odmítnutí testu DNA není ani ochrana mláděte před bolestivým a nebezpečným zásahem při odběru krve. Provádění testů DNA je v současnosti možné vzhledem k jednoznačným a

⁴⁵¹ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 7. 2008, čj. 9 As 84/2007-103.

⁴⁵² Viz rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 22. 5. 2003, čj. 22 Ca 121/2002-32.

⁴⁵³ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2007, čj. 4 As 10/2007-109.

⁴⁵⁴ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2007, čj. 8 As 62/2006-97.

prokazatelným výsledkům pouze z krve, pro tyto účely však nehrozí při odborném provedení odběru veterinárním lékařem mláděti žádné nebezpečí. Navíc odběr krve lze provést i bezbolestným způsobem (např. stěrem krevních stop ze skořápky).⁴⁵⁵

Nelze legalizovat nedovolený způsob nabytí exempláře zvláště chráněné rostliny nebo rostliny chráněné podle mezinárodních úmluv tím, že je vypěstován ze semene, které se v nezralé podobě nacházelo na mateční rostlině, jež byla do České republiky dovezena v rozporu s právními předpisy. Za povolený způsob nabytí exempláře zvláště chráněné rostliny nebo rostliny chráněné podle mezinárodních úmluv lze považovat jen takové "pěstování v kultuře", které je zákonem dovoleno.⁴⁵⁶

Za účelem evidence podléhají některé chované exempláře ohrožených druhů povinné registraci dle ust. § 23 a násl. zákona č. 100/2004 Sb., o obchodování s ohroženými druhy. Ke každému exempláři musí existovat konkrétní registrační list, z něhož se musí jednoznačně podávat, že se vztahuje právě a jen k tomuto exempláři. Důkazní povinnost prokázat registraci přitom stíhá majitele, popř. držitele exemplářů. Při absenci dokladů o registraci exemplářů, nemají doklady o nákupu bez konkrétního ztotožnění se zadrženými exempláři důkazní sílu zákonný původ zadržených exemplářů prokázat. S neunesením důkazního břemene je spojeno oprávnění správního orgánu takové exempláře zabavit.⁴⁵⁷

Není-li zřejmé, kdo je výlučným vlastníkem či držitelem jednotlivých exemplářů, je důvodné, aby správní orgán jednal se všemi v úvahu přicházejícími osobami jako s účastníky a vyžadoval po nich prokázání původu a doklady o registraci. Výrok rozhodnutí o zabavení exemplářů může směřovat proti více osobám, potenciálním vlastníkům či držitelům.⁴⁵⁸

4.4.2 Držení chráněného živočicha

Zařazení živočicha v příloze A nařízení Rady ES č. 338/97 bez dalšího neznamená, že se jedná o druh ohrožený vyhubením ve smyslu zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku. K tomu musí být takový živočich současně zařazen také do přílohy I Úmluvy o mezinárodním obchodu ohroženými druhy volně žijících živočichů a rostlin ze dne 3. 3. 1973, publ. pod. č. 572/1992 Sb. Dispozice se živočichem nezařazeným v této příloze nemusí naplňovat znak

⁴⁵⁵ Viz cit. rozsudek. Blíže viz Stejskal, V.: Nejvyšší správní soud ČR potvrdil prokazování původu chovaných živočichů testem DNA in České právo životního prostředí, č. 3/2007, s. 84 - 88.

⁴⁵⁶ Viz rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 27. 12. 2001, čj. 7 A 98/99-37. Proti tomuto rozhodnutí podaná ústavní stížnost byla odmítnuta usnesením Ústavního soudu ze dne 5. 10. 2004, sp. zn. I. ÚS 174/02.

⁴⁵⁷ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 7. 2010, čj. 7 As 22/2010-111.

⁴⁵⁸ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 7. 2010, čj. 7 As 22/2010-111.

trestného činu neoprávněného nakládání s chráněnými volně žijícími živočichy a planě rostoucími rostlinami podle § 299 odst. 2 zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku, spočívající v tom, že se jedná o druh přímo ohrožený vyhubením.⁴⁵⁹

Povinnost získat výjimku pro chov zvláště chráněného živočicha podle § 56 ZOPK se vztahuje i na jedince narozeného v zajetí v zemi, která podle práva Evropské unie vyčlenila takového živočicha ze zákazu obchodních činností ve smyslu čl. 8 odst. 1 a odst. 3 písm. d) nařízení Rady ES č. 338/97. Podle čl. 8 odst. 2 tohoto nařízení mohou členské státy zakázat držení exemplářů, bez ohledu na účel jejich držení uvedený v čl. 8 odst. 1. Právní úprava České republiky, zakazující škodlivě zasahovat do přirozeného vývoje zvláště chráněných živočichů (§ 50 odst. 2 ZOPK), je tudíž zcela v souladu s předpisy unijního práva.⁴⁶⁰

Obviněný jednal v rozporu s právními předpisy, pokud choval rysa ostrovida, tedy jedince druhu, který je přímo ohrožen vyhynutím, když nedostal své povinnosti zajistit řádné nezaměnitelné označení chovaného jedince a současně prokázat jeho původ. Takový jedinec podléhá ochraně, ať již se narodil ve volné přírodě či zajetí.⁴⁶¹ Z hlediska právní kvalifikace jednání obviněného je skutečnost, za jakým účelem se jedinec u něj nacházel nepodstatná. Povolení k držení a chovu zvláště chráněného živočicha je třeba, ať již měl rysa dočasně zapůjčeného či ho měl v opatrování ve svém objektu, tedy ve své faktické moci.⁴⁶²

4.4.3 Odebrání živočicha nebo rostliny

Pokud ve věci odebrání jedinců zvláště chráněných druhů živočichů a ptáků byly již v oznámení o zahájení řízení o odebrání jednotlivé exempláře neživých zvláště chráněných jedinců identifikovány prostřednictvím jejich taxativního výčtu s uvedením jejich rodového a druhového jména a totožná identifikace byla použita rovněž ve výroku rozhodnutí prvostupňového správního orgánu, lze takovou identifikaci považovat za dostatečnou.⁴⁶³

Nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů je takové rozhodnutí o odebrání želv žalobci podle § 89 odst. 1 ZOPK, ve kterém správní orgán bez dalšího přejímá obecné tvrzení blíže neurčených pracovníků České inspekce životního prostředí, že identifikační znaky vyobrazené na fotografiích identifikačních listů želv, které ve správním řízení předložil

⁴⁵⁹ Viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 10. 8. 2010, sp. zn. 4 Tz 36/2010. Srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 23. 1. 2011, čj. 6 Tdo 948/2011-16.

⁴⁶⁰ Viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 10. 8. 2010, sp. zn. 4 Tz 36/2010.

⁴⁶¹ Viz usnesení Nejvyššího soudu ze dne 23. 1. 2011, čj. 6 Tdo 948/2011-16.

⁴⁶² Viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 10. 8. 2010, sp. zn. 4 Tz 36/2010.

⁴⁶³ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2009, čj. 9 As 79/2008-55.

žalobce, neodpovídají fyzicky zjištěným identifikačním znakům některých želv, které byly žalobci odebrány. Takovéto obecné tvrzení je nepřezkoumatelné a nemůže být dostatečným důvodem po odebrání. Dokazování je třeba zaměřit na prokázání, že předmětné želvy nejsou identické se želvami, ohledně nichž může žalobce identifikačními listy prokázat jejich původ. Za tím účelem je třeba provést důkaz znaleckým posudkem, který by prokázal uvedené skutečnosti, jakož i pořídit podrobnou fotodokumentaci. Dále je třeba umožnit žalobci, aby případně navrhl důkazy další a k provedeným důkazům se vyjádřil.⁴⁶⁴

Odchyt živočicha z volné přírody bez předchozí výjimky je nelegálním způsobem nabytí. Podle stanoviska Ministerstva životního prostředí lze v případech, kdy jde o legální odchov v zajetí nebo jiný povolený způsob nabytí dle § 54 ZOPK, vydat novému majiteli výjimku i poté, co živočicha získal. Skutečnost, že chovatel postupoval v dobré víře s informacemi od Ministerstva, z nichž se lze důvodně domnívat, že o výjimku je možné požádat nejen před nabytím živočicha již drženého v zajetí, ale i poté, kdy jej do zajetí převezme jiný chovatel, je zásadní pro posouzení naplnění materiální stránky přestupku.⁴⁶⁵

4.4.4 Škoda způsobená chráněným škůdcem

Ztráta dosud neulovených ryb žijících v tekoucích vodách tím, že je zkonsumovala vydra říční, nemůže představovat skutečnou škodu (zmenšení majetkového stavu) subjektu rybářského práva, který ryby k okamžiku jejich ztráty nevlastnil (jejich hodnota netvořila jeho majetkový stav), neboť je ulovením nenabyl do svého vlastnictví. Vznikla mu jen škoda v podobě ušlého zisku, když nemohl dosáhnout navýšení svého majetku v důsledku toho, že nenalovil tolik ryb, kolik by nalovil, kdyby ryby nebyly zkonsumovány vydrou.⁴⁶⁶

Pokud jde o ryby žijící v rybníce, náhradu škody může požadovat ten, komu škoda vznikla, bez zřetele na to, jaký je jeho právní vztah k rybníku. Při posuzování dodržení lhůt pro uplatnění nároku ve smyslu § 8 odst. 3 písm. c) a § 8 odst. 5 zákona č. 115/2000 Sb., o poskytování náhrad škod způsobených vybranými zvláště chráněnými živočichy, je nutno vyjít z toho, že dikce zákona vychází z pravděpodobného okamžiku vzniku škody. Z povahy věci vyplývá, že okamžik vzniku škody nelze stanovit přesně, neboť nelze přesně určit, kdy byla vydrou říční ulovena ta která konkrétní ryba.⁴⁶⁷

⁴⁶⁴ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 11. 2003, čj. 5 A 128/2002-20.

⁴⁶⁵ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2008, čj. 5 As 41/2008-43.

⁴⁶⁶ Viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 4. 2004, sp. zn. 25 Cdo 1307/2003.

⁴⁶⁷ Viz rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 18. 7. 2005, sp. zn. 17 Co 155/2005.

4.5 Deliktní odpovědnost

4.5.1 Specifika odpovědnosti v právu životního prostředí

Odpovědnost v právu životního prostředí má funkci preventivní a kompenzační. Funkce preventivní se zde musí uplatňovat výrazněji, neboť následky protiprávního jednání na životní prostředí jde často jen těžko odstranit. Tato funkce je odrazem principu prevence a principu odpovědnosti původce jako základních principů práva životního prostředí.⁴⁶⁸

Také u správních deliktů proti životnímu prostředí lze rozlišovat správní delikty fyzických osob (zejména přestupky) a jiné správní delikty právnických a podnikajících fyzických osob. Rozhodující pro klasifikaci deliktů je posouzení otázky, jaká osoba a v jakém postavení se protiprávního jednání dopustila.⁴⁶⁹

Úprava odpovědnosti v zákoně o ochraně přírody a krajiny je nedůsledná. Porušení některých hmotněprávních norem tohoto zákona není sankcionováno (např. § 67 a § 56 ZOPK). Problematické je též nejasné rozhraničení odpovědnosti mezi investora (resp. zadavatele prací či vlastníka pozemků nebo porostů) a realizátora (resp. zhotovitele či jiné osoby, jež provádějí zásahy na základě ujednání se zadavatelem).⁴⁷⁰ Existence skutkové podstaty správního deliktu, která by přímo dopadala na jednání zadavatele prací je spíše výjimkou. Navíc ve správním trestání není možné uvažovat o odpovědnosti spolupachatele, popř. návodce či organizátora, jak je tomu v trestním právu.⁴⁷¹ V oblasti správních deliktů totiž absentuje kodex, který by upravit především otázku trestnosti účastenství.⁴⁷²

Odpovědnost vznikající na základě § 88 odst. 1 a 2 ZOPK, je odpovědností objektivní. Otázka zavinění se vůbec nezkoumá. Zákon o ochraně přírody a krajiny v ustanovení § 88 nepostihuje neobstarání si povolení (výjimky) k zásahu, nýbrž samotný nedovolený zásah. Sankcionována tedy není osoba, které příslušelo obstarat povolení, ale ta osoba, jež škodlivě zasáhla. Případné porušení povinnosti investora obstarat pro prováděnou činnost povolení by mohlo být posuzováno v rámci jiného správního řízení.⁴⁷³

⁴⁶⁸ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2011, čj. 1 As 86/2011-50.

⁴⁶⁹ Blíže k odpovědnosti v právu životního prostředí viz Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, 3. vyd., Praha, C. H. Beck, 2010, s. 72 a 75.

⁴⁷⁰ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2011, čj. 1 As 86/2011-50.

⁴⁷¹ Viz Jelínková, J.: Komu uložit sankci za delikt podle zákona o ochraně přírody a krajiny in Ochrana přírody, č. 4/2009, s. 15. Podobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 3. 2009, čj. 9 As 50/2008-64. Srov. Havelková, S.: Odpovědnost za správní delikty a trestné činy in Ochrana přírody č. 1/2012, s. 12.

⁴⁷² Srov. Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, 3. vyd., Praha, C.H. Beck, 2010, s. 80.

⁴⁷³ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2011, čj. 1 As 86/2011-50.

Existence územního rozhodnutí či stavebního povolení neindikuje oprávněnost stavebního zásahu z hlediska zájmu na ochraně životního prostředí. Ten, kdo tento zásah fakticky provedl, může být sankčně postižen za porušení zákona o ochraně přírody a krajiny, přestože postupoval v intencích stavebního povolení, které však bylo vydáno jednak jinému subjektu (investorovi), jednak bez toho, že by pro takový postup byly splněny zákonné podmínky. Realizátor stavebního zásahu si měl ověřit dostatečnost stavebního povolení, respektive splnění všech podmínek pro zahájení vlastní stavební činnosti.⁴⁷⁴

4.5.2 Vztah k trestní odpovědnosti

Na úseku ochrany přírody může v mnoha případech jedno jednání naplňovat znaky jak správního deliktu, tak trestného činu. S ohledem na zásadu subsidiarity trestní represe lze přikročit k trestnímu postihu při možné odpovědnosti za správní delikt (včetně přestupku) a za trestný čin jedině tehdy, pokud nepostačí postih za správní delikt. Teoreticky může nastat kolize zejména v případě skutkových podstat trestných činů podle § 299, § 300 a § 301 TZ a správních deliktů § 87 a § 88 ZOPK. Trestně odpovědné jsou i právnické osoby, s výjimkou České republiky a územních samosprávních celků při výkonu veřejné moci.⁴⁷⁵

Ve vztahu k věcně témuž jednání není obecně vyloučeno překrývání věcné působnosti více právních předpisů ani působnosti více orgánů státní moci. Není vyloučeno, aby byla fyzické osobě vedle uložení pokuty za přestupek podle § 87 odst. 3 písm. d) ZOPK, kterého se dopustila tím, že bez povolení orgánů ochrany přírody pokácela stromy rostoucí mimo les, uložena sankce také za trestný čin krádeže pro odcizení dřevní hmoty. Objektem zmíněného přestupku, který spočívá v nepovoleném kácení dřevin rostoucích mimo les, je společenský zájem na ochraně přírody a krajiny, kdežto objektem trestného činu krádeže, který tkví v присvojení si cizí věci, je společenský zájem na ochraně majetku. Totožnost skutku je vyloučena, protože nejde ani o totožnost jednání, ani totožnost následků.⁴⁷⁶

4.5.3 Různorodý vícečinný souběh správních deliktů

Řízení o uložení pokuty za správní delikty podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, zákona č. 254/2001 Sb., vodního zákona, a zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, je možné vést odděleně, i když o těchto správních deliktech rozhoduje tentýž věcně a místně příslušný správní orgán a všechny delikty jsou zjištěny při téže kontrole. Vedení

⁴⁷⁴ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2011, čj. 2 As 26/2010-98.

⁴⁷⁵ Viz Havelková, S.: Odpovědnost za správní delikty a trestné činy in Ochrana přírody č. 1/2012, s. 11 - 12.

⁴⁷⁶ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2007, čj. 7 As 6/2006-65.

společného řízení a vydání jediného rozhodnutí o uložení pokuty by totiž bylo z důvodu podstatné odlišnosti právních úprav deliktního jednání podle těchto zákonů velmi obtížné, ne-li nemožné, a je zřejmé, že zákonodárce s takovou eventualitou zcela zjevně nepočítal. Pokud jsou jednotlivé správní delikty charakterizovány jak odlišným popisem jednání, tak odlišným následkem, nejedná se o různorodý jednočinný souběh správních deliktů, nýbrž o souběh vícečinný.⁴⁷⁷ Absorpční zásada se tudíž při ukládání sankce neuplatní.⁴⁷⁸

4.5.4 Subjekt odpovědnosti

Aplikační praxe tradičně zastává názor, že odpovědnost nese ten, kdo svým jednáním přímo zasáhne do zákonem chráněného zájmu (např. pokácí strom), nikoli ten, kdo si měl k tomu sehnat povolení.⁴⁷⁹ Zhotovitel, který provádí zásah na základě smlouvy, by se měl ve vlastním zájmu přesvědčit, zda bylo objednatelem vyžádáno povolení a zda nabylo právní moci.⁴⁸⁰ Případnou nicotnost takového povolení, vyvolanou nekompetentním postupem správního orgánu, je nezbytné zohlednit z hlediska výše uložené pokuty, a nikoliv z hlediska posouzení samotného naplnění skutkové podstaty správního deliktu.⁴⁸¹ Odpovědnosti za správní delikt se zásadně nelze vyhnout poukazem na soukromoprávní smluvní ujednání a na porušení smluvních povinností ze strany druhého účastníka smlouvy.⁴⁸² Přesto nelze vyloučit ani odpovědnost zadavatele prací, zvláště pokud zhotovitele instruoval.⁴⁸³

Zákon o ochraně přírody a krajiny vedle přestupů (§ 87) sankcionuje i správní delikty právnických osob a fyzických osob při podnikatelské činnosti (§ 88). Podle judikatury ze znění § 88 odst. 1 a 2 ZOPK „*nevyplývá, že předpokladem vyvození sankční odpovědnosti vůči právnické osobě za protiprávní jednání naplňující některou ze skutkových podstat deliktu by byla skutečnost, že právnická osoba se protiprávního jednání dopustila pouze při výkonu podnikatelské činnosti, a že tedy některé právnické osoby (...) by byly ze sankční odpovědnosti za protiprávní jednání vyňaty.*“⁴⁸⁴ Tento názor shodně zastává i odborná literatura.⁴⁸⁵ Sankční

⁴⁷⁷ Viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 3. 5. 2011, čj. 10 A 105/2010-98 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 8. 2009, čj. 4 As 30/2008-102.

⁴⁷⁸ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 7. 2006, čj. 6 As 40/2005-80.

⁴⁷⁹ Viz Jelínková, J.: Komu uložit sankci za delikt podle zákona o ochraně přírody a krajiny in Ochrana přírody č. 4/2009, s. 15 - 16.

⁴⁸⁰ Viz Langrová, V.: Právní odpovědnost za správní delikty v ochraně životního prostředí in České právo životního prostředí, č. 2/2004, s. 53.

⁴⁸¹ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, čj. 9 As 26/2008-73.

⁴⁸² Srov. např. rozsudky Vrchního soudu v Praze ze dne 23. 9. 1994, čj. 6 A 197/93-18, ze dne 14. 1. 1997, čj. 7 A 185/94-23 a ze dne 22. 1. 1999, čj. 3 A 23/98-17.

⁴⁸³ Viz Jelínková, J.: Komu uložit sankci za delikt podle zákona o ochraně přírody a krajiny in Ochrana přírody č. 4/2009, s. 15 - 16. Srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 25. 1. 1999, čj. 6 A 234/96-35.

⁴⁸⁴ Viz rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 24. 4. 1998, čj. 7 A 38/97-19.

odpovědnost lze tedy vyvodit proti každé právnické osobě, která se dopustí protiprávního jednání na úseku ochrany přírody a krajiny, bez ohledu na skutečnost, zda k protiprávnímu jednání právnické osoby došlo při výkonu podnikatelské činnosti či nikoli.⁴⁸⁶

Za správní delikt, popř. trestný čin, může odpovídat také obec či kraj.⁴⁸⁷ Rozhodující však bude, zda v posuzované situaci vystupuje při výkonu vrchnostenské veřejné správy, či ve vztazích mimo její výkon.⁴⁸⁸ Vyloučení odpovědnosti těchto právnických osob veřejného práva by bylo v rozporu s principem odpovědnosti původce.⁴⁸⁹

4.5.5 Kácení bez povolení

Posouzení skutečností nasvědčujících tomu, že vykácením dřevin by nebyla snížena ekologická a estetická hodnota pozemku, přísluší pouze správním orgánům, nikoli vlastníkovi či osobě provádějící kácení. Kácení bez předchozího povolení je protiprávní, třebaže by ke kácení došlo v rámci rekultivace s cílem obnovy ekologické rovnováhy, a povolení by tedy bylo bývalo uděleno. Přínos prováděného kácení lze zohlednit jen při úvaze o výši sankce.⁴⁹⁰

Závažné poškození tří dubů, které spočívá v odstranění jejich korun je přestupkem dle § 87 odst. 3 písm. d) ve spojení s § 7 ZOPK. Jestliže byly zcela odstraněny koruny, došlo tím k poškození životních funkcí dřevin a snížení jejich životnosti. Pokud vlastník o ořezu dřevin věděl a souhlasil s ním a nejsou známy další osoby, které by se na ořezu podílely, odpovídá, přestože sám ořez stromů neprovedl.⁴⁹¹ Podobně nelze vyloučit odpovědnost zadavatele, pokud některý subjekt na základě smlouvy o dílo provede ořez stromů, který je správním orgánem posouzen jako správní delikt dle § 88 odst. 1 písm. c) ZOPK.⁴⁹²

Odpovědnou může být shledána právnická nebo podnikající fyzická osoba také za jednání svých zaměstnanců, jestliže stromy pokáceli v rámci plnění pracovních úkolů. To platí, i když není možné dokázat, který konkrétní zaměstnanec provedl samotný zásah.⁴⁹³ Avšak sankcionovat lze jen osobu, u které je spolehlivě prokázáno, že poškodila nebo zničila

⁴⁸⁵ Viz Miko, L., Borovičová, H. a kol.: Zákon o ochraně přírody a krajiny, komentář, 2. vyd., C. H. Beck, Praha, 2007 s. 331 - 332.

⁴⁸⁶ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2011, čj. 1 As 41/2011-120 a rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 24. 4. 1998, sp. zn. 7 A 38/97.

⁴⁸⁷ Srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 24. 4. 1998, sp. zn. 7 A 38/97 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 8. 2003, čj. 5 A 27/2001-34.

⁴⁸⁸ Srov. Havelková, S.: Odpovědnost za správní delikty a trestné činy in Ochrana přírody č. 1/2012, s. 12.

⁴⁸⁹ Srov. Langrová, V.: Právní odpovědnost za správní delikty v ochraně životního prostředí in České právo životního prostředí, č. 2/2004, s. 57 - 58.

⁴⁹⁰ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2008, čj. 2 As 49/2008-90.

⁴⁹¹ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 12. 2008, čj. 8 As 48/2008-73.

⁴⁹² Viz rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 25. 1. 1999, čj. 6 A 234/96-35.

⁴⁹³ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 3. 2007, čj. 1 As 17/2006-121.

bez povolení dřevinu či skupinu dřevin. Pokud přetrvávají pochybnosti ohledně sankčně odpovědného subjektu, nelze sankcionovat jen jednoho ze subjektů přicházejících v úvahu.⁴⁹⁴

4.5.6 Zásah do významného krajinného prvku

Registrace a publikace významného krajinného prvku v době po vydání stavebního povolení (či po ohlášení stavby) neznamena, že stavebník má povinnost v řízení o povolení stavby (či při ohlášení stavby) předložit stanovisko příslušného orgánu ochrany přírody. Tato skutečnost není důvodem ke zrušení stavebního povolení. Není rozhodné, zda byl v době vydání stavebního povolení (či ohlášení) projednáván návrh na registraci významného krajinného prvku, ani zda o tom stavebník věděl. Stavebníkovi vznikne povinnost opatřit si stanovisko až okamžikem registrace a publikace významného krajinného prvku.⁴⁹⁵

Odpovědnost za přestupek podle § 87 odst. 2 písm. h) ZOPK, kterého se dopustí ten, kdo naruší krajinný ráz nesplněním povinnosti požádat o souhlas orgánu ochrany přírody k umístování a povolování staveb, jakož i jiným činnostem, které by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz dle § 12 odst. 2 ZOPK, není oslabena tím, že nebyl vydán prováděcí předpis dle § 12 odst. 2 ZOPK, ani tím, že právním předpisem vydaným podle § 12 odst. 3 ZOPK byla stanovena některá omezení využití území přírodního parku. Zákon totiž příslušnou povinnost vyžádat si souhlas vymezuje dostatečně určitě. Právní úprava § 12 odst. 1 a 2 ZOPK je zcela standardní a nelze v ní shledat žádné možnosti pro uplatnění libovůle správního orgánu.⁴⁹⁶ Ačkoliv tedy ustanovení § 12 odst. 1 ZOPK obsahuje vágní hlediska a prováděcí předpis k němu nebyl vydán, nemění to nic na použitelnosti tohoto ustanovení.⁴⁹⁷

Provede-li fyzická osoba při výkonu podnikatelské činnosti zásah do významného krajinného prvku bez závazného stanoviska orgánu ochrany přírody (§ 4 odst. 2 ZOPK), jde o zásah protiprávní. Nelze však bez dalšího vycházet z toho, že jde také o zásah škodlivý, za který je možno uložit pokutu dle § 88 odst. 1 písm. i) ZOPK. Nejprve musí být škodlivost zásahu prokázána a v rozhodnutí správního orgánu odůvodněna.⁴⁹⁸ Též k naplnění skutkové podstaty přestupku dle § 87 odst. 2 písm. f) ZOPK je třeba prokázat, že provedený zásah do významného krajinného prvku byl škodlivý. K posouzení skutkových aspektů škodlivosti zásahu si správní orgán může vyžádat posouzení Agentury ochrany přírody a krajiny ČR.

⁴⁹⁴ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2004, čj. 7 A 156/2000-54.

⁴⁹⁵ Srov. rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 5. 11. 1997, sp. zn. 10 Ca 266/97.

⁴⁹⁶ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2005, čj. 6 As 6/2004-98.

⁴⁹⁷ Viz rozsudek téhož soudu ze dne 13. 8. 2003, čj. 7 A 198/2000-51. Srov. Kocourek, T.: Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí, 1. vyd., Praha, Leges, 2012, s 102.

⁴⁹⁸ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 4. 2004, čj. 6 A 144/2002-49.

Odborné stanovisko Agentury ochrany přírody ČR nelze formálně hodnotit jako znalecký posudek, přestože je taktéž odborným podkladem zpracovaným erudovanými osobami, vyjadřuje se ke skutkovým otázkám věci a nesmí se zabývat otázkami právními.⁴⁹⁹

Za škodlivý zásah do významného krajinného prvku lze považovat masové vypuštění uměle odchovaných kachen divokých na rybník. Avšak vliv takového zásahu na ekosystém rybníka je nutno hodnotit jak s ohledem na rozlohu a celkový stav rybníka, tak s přihlédnutím k výskytu ostatních živočichů, zejména k volně žijící populaci ptáků a obsádce ryb.⁵⁰⁰

4.5.7 Okolnosti vylučující protiprávnost

Judikatura zastává názor, že i správní trestání musí obecně přihlížet k okolnostem vylučujícím protiprávnost. Správní soudy většinou absolutní odpovědnost právnických osob a podnikajících fyzických osob vylučují.⁵⁰¹ Mohou totiž nastat situace, kterým nelze předejít volním působením odpovědné osoby, a přesto hrozí někdy značně vysoké sankce. Uložení sankce pouze na základě splnění objektivních předpokladů se proto nejeví být spravedlivé. Odpovědnost za správní delikt má objektivní, ale nikoliv absolutní charakter. Nejde tedy ani o odpovědnost za zavinění, ani za výsledek. V tom smyslu nelze subjektu přičítat odpovědnost za protiprávní stav, který nevznikl v důsledku jednání, ale v důsledku události.⁵⁰²

Okolnost vylučující protiprávnost může spočívat v neodvratitelné události. Například v situaci, kdy došlo k odběru podzemních vod nad rámec povolení v důsledku havárie vodovodního řadu. Zde je třeba srovnat rozsah možné škody na technologickém zařízení s dopadem, jaký měl nadměrný odběr na zájem na ochraně životního prostředí.⁵⁰³

Okolností vylučující protiprávnost může být také výkon dovolené činnosti. Především na úseku ochrany životního prostředí jsou časté případy, kdy dovolení jinak obecně zakázané činnosti vyplývá pro určité případy přímo ze zákona anebo je pro určitý subjekt stanoveno individuálním správním aktem, který vydá správní orgán po zvážení, zda zásah do životního prostředí je přiměřený a akceptovatelný. Jednání v souladu s tímto správním aktem, i když jím

⁴⁹⁹ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 1. 2010, čj. 2 As 6/2009-79.

⁵⁰⁰ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 1. 2010, čj. 2 As 6/2009-79.

⁵⁰¹ Viz Langrová, V.: Právní odpovědnost za správní delikty v ochraně životního prostředí in České právo životního prostředí, č. 2/2004, s. 66. K opačným závěrům srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 3. 2007, čj. 1 As 17/2005-43 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 3. 2007, čj. 1 As 17/2006-121

⁵⁰² Bliže viz Langrová, V.: Právní odpovědnost za správní delikty v ochraně životního prostředí in České právo životního prostředí, č. 2/2004, s. 63 - 64.

⁵⁰³ Viz rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 27. 10. 1998, čj. 5 A 37/96-30.

dochází k narušování životního prostředí, nemůže být postihováno jako správní delikt.⁵⁰⁴ Odpovědnost je proto vyloučena také tím, že se stavebník choval dovoleným způsobem v mezích pravomocného stavebního povolení. Tomu není na překážku ani pozdější zrušení takového rozhodnutí pro nezákonnost, jestliže ji stavebník sám nevyvolal.⁵⁰⁵

Osobu, která převzala do své péče mládě jestřába lesního, jež vypadlo z hnízda a nebylo schopno se samo žít, nelze sankcionovat za to, že si předem neopatřila příslušná povolení. Kdyby se hned nezačala o mládě starat, bylo by mládě přímo ohroženo na životě, čímž by hrozilo zmaření samotného účelu zákona o ochraně přírody a krajiny.⁵⁰⁶

Sokolník, který použil tzv. jestřábí koš k odchytu dravce, použil zakázaného způsobu a naplnil tak znaky přestupku. Zákon č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, výslovně v § 14 odst. 1 písm. c) zakazuje odchyťovat volně žijící zvíře do jestřábích košů. Pro spáchání přestupku je zcela irelevantní, zda osoba jestřábí koš použije k lovu nebo k odchytu svého zbloudilého dravce. Nemohlo by se jednat o jednání v krajní nouzi, neboť nedošlo ke splnění podmínky subsidiarity ani proporcionality. Ulétlé ptáky lze odchyťovat do sítí či smyček, popř. na vábítko či sokolnickou rukavici Nebezpečí, které hrozilo ulétlému dravci, bylo tedy možno odvrátit i jinak. Naopak zde hrozilo nebezpečí pro jiné volně žijící dravce.⁵⁰⁷

Ačkoliv samotná dobrá víra v zásadě nezbaví subjekt objektivní odpovědnosti, liberačním důvodem může být za jistých okolností nesprávný úřední postup. Tento liberační důvod plní u správních deliktů podobnou zmírňující funkci, jakou má v případě přestupků otázka zavinění. Jestliže protiprávní stav nastal výlučně v důsledku nezákonného úředního postupu, není vůbec dána subjektivní stránka přestupku.⁵⁰⁸

Nelze připustit postih právnických a fyzických osob za nedodržení určité zákonné povinnosti, které bylo přitom způsobeno právě orgány veřejné moci. Jestliže se žadatel obrátil na orgán ochrany přírody s žádostí o udělení výjimky vztahující se na držení a chov jednoho exempláře jestřába lesního podle § 56 ZOPK, ale tento orgán podanou žádost chybně postoupil jinému orgánu, aniž by ji jakkoliv meritorně projednal, nastala skutečnost, že předmětnou výjimku neobdržel, výlučně v důsledku nezákonného úředního postupu. Žadatel sice nemohl být v dobré víře, že je držitelem potřebné výjimky, avšak v důsledku pochybení

⁵⁰⁴ Viz rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 24. 3. 1998, čj. 6 A 198/95-27.

⁵⁰⁵ Viz rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 25. 1. 1999, čj. 6 A 64/97-38.

⁵⁰⁶ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 9. 2008, čj. 1 As 30/2008-49.

⁵⁰⁷ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2011, čj. 5 As 20/2011-62.

⁵⁰⁸ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2012, čj. 1 As 81/2012-35.

správního aparátu nebyla jeho žádost řádně projednána a nebylo o ní rozhodnuto. Na žadatele nemůže být pohlíženo stejně jako na osobu, která o vydání výjimky nepožádala vůbec.⁵⁰⁹

4.5.8 Prekluzivní lhůty

Většina předpisů práva životního prostředí zavádí prekluzivní lhůty pro uplatnění sankční odpovědnosti. Tyto lhůty jsou jak subjektivního, tak objektivního charakteru.⁵¹⁰

Objektivní lhůta je počítána ode dne, kdy došlo k porušení povinnosti. Počátek běhu subjektivní lhůty je zpravidla vázán na okamžik, kdy se příslušný orgán o porušení povinnosti dozvěděl. V tomto okamžiku nemusí mít správní orgán jistotu, že k porušení povinnosti došlo. Postačí důvodné podezření.⁵¹¹ Informace indikující porušení povinnosti nemusí být zvlášť kvalifikovaná nebo pocházet od určitého zdroje, správní řízení by však nemělo být zahájeno na základě informací zcela neověřených, zhola nejasných nebo zjevně nevěrohodných.⁵¹² Přitom není rozhodné, který z orgánů se o porušení povinnosti dozví.⁵¹³

Nestanoví-li zákon výslovně něco jiného o běhu a počítání hmotněprávní prekluzivní lhůty pro uložení sankce za jiný správní delikt, nelze se dovolávat předpisu, upravujícího běh procesních lhůt, ani předpisu, upravujícího právní vztahy zcela jiné. Lhůta se tak počítá podle přirozeného běhu času a neprodlužuje se, připadá-li její poslední den na sobotu nebo neděli. Tyto lhůty jsou prekluzivní a správní orgán k nim musí přihlížet *ex officio*. To znamená, že rozhodnutí o uložení pokuty se musí nejpozději v poslední den lhůty stát pravomocným.⁵¹⁴

„Uložení pokuty“ (ve smyslu § 88 odst. 4 ZOPK) nastává teprve okamžikem materiální právní mocí rozhodnutí o uložení pokuty, protože teprve tím dochází k dotčení právní sféry delikventa. Jiný výklad by vedl k tomu, že prekluzivní lhůta pro postih by mohla být správním orgánem libovolně prodlužována na újmu účastníka řízení.⁵¹⁵

⁵⁰⁹ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 9. 2008, čj. 1 As 30/2008-49.

⁵¹⁰ Viz Langrová, V.: Právní odpovědnost za správní delikty v ochraně životního prostředí in České právo životního prostředí, č. 2/2004, s. 68 - 69. K počítání lhůt viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2012, čj. 7 Afs 14/2011-114.

⁵¹¹ Viz Langrová, V.: Právní odpovědnost za správní delikty v ochraně životního prostředí in České právo životního prostředí, č. 2/2004, s. 68 - 69.

⁵¹² Srov. např. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 10. 2. 1995, čj. 7 A 147/94-17 a rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 30. 4. 1999, čj. 6 A 14/96-34.

⁵¹³ Srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 24. 2. 1998, č. j. 7 A 167/94-34.

⁵¹⁴ Viz Langrová, V.: Právní odpovědnost za správní delikty v ochraně životního prostředí in České právo životního prostředí, č. 2/2004, s. 70 - 72.

⁵¹⁵ K tomu viz rozsudky Vrchního soudu v Praze ze dne 10. 2. 1995, čj. 7 A 147/94-17, ze dne 30. 4. 1996, čj. 6 A 103/94-26 a ze dne 24. 2. 1998, čj. 7 A 167/94-34. Opačný názor viz rozsudek Vrchního soudu v Olomouci ze dne 25. 5. 2002, čj. 2 A 11/2001-70.

4.6 Shrnutí

Judikatura neustále zdůrazňuje nutnost provádět výklad jednotlivých ustanovení zákona ve vzájemných vazbách a vždy s ohledem na účel zákonem sledovaný. To nabývá na významu zejména s ohledem na skutečnost, že v ochraně přírody a krajiny se velice často prolíná více úrovní ochrany, např. územní a druhová či vnitrostátní a evropská. K jedinému záměru, zejména probíhá-li ve zvláště chráněném území, bude často nutné získat několik výjimek ze zákazů, posoudit vlivy záměru na životní prostředí apod.

Ve vztahu k územní ochraně dospěl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu k závěru, že vyhradí-li návštěvní řád národního parku místa pro jinak zakázané činnosti ve smyslu § 16 ZOPK, předchozí souhlas orgánu ochrany přírody podle § 78 odst. 2 písm. f) ZOPK se k vydání tohoto návštěvního řádu nevyžaduje.

Velice důležitým nástrojem ochrany přírody je zákaz činnosti podle § 66 ZOPK. Judikatura mnohokrát potvrdila, že tento institut lze aplikovat jak na činnost zakázanou, tak dovolenou či přikázanou. Novelizace však využití tohoto nástroje oslabila, neboť nově zákaz činnosti nelze vydat, brání-li tomu již vydané pravomocné rozhodnutí.

Prokázat legální původu jedince z odchovu v zajetí ve smyslu § 54 odst. 1 ZOPK lze pouze paternitním testem DNA. Nelze legalizovat nedovolený způsob nabytí exempláře zvláště chráněné rostliny tím, že je vypěstován ze semene, které se v nezralé podobě nacházelo na mateční rostlině, jež byla do České republiky nelegálně dovezena.

Jednou z nejfrekventovanějších výjimek ze zákazů je výjimka podle § 56 ZOPK. Na její udělení není právní nárok. Rozhodnutí o výjimce je však soudně přezkoumatelné. Soudy mají tendenci konkrétní rozhodnutí, kterým se uděluje výjimka ze zákazů, vykládat restriktivně, tj. ve prospěch ochrany přírody a v neprospěch oprávněného subjektu, který odpovídá za porušení zákazu překročením výjimky. Výjimku lze udělit, pokud je udělením sledovaný účel proporcionální ke škodlivému následku na přírodě. Záměr tedy musí být vhodný, nezbytný, tj. neexistuje lepší způsob k dosažení cíle, a přiměřený. Poměrování kolidujících veřejných zájmů musí být v rozhodnutí náležitě odůvodněno.

Pravomocným rozhodnutím o povolení výjimky ze zákazu stavět dálnice v CHKO podle § 43 ZOPK, jakožto výsledkem řízení, v němž byl poměřován veřejný zájem na výstavbě dálnice se zájmem na ochraně přírody a krajiny, je správní orgán vázán co do výroku, že veřejný zájem na výstavbě dálnice v CHKO výrazně převažuje nad zájmem

ochrany přírody. V následném řízení o povolení výjimky podle § 56 ZOPK pak jde o posouzení, zda navrhovaná trasa dálnice představuje optimální řešení pro ochranu zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů. Cílem je vybrat z navrhovaných variant tu, která je vyhodnocena jako nejvhodnější z hlediska ochrany přírody. Rozhodnutí o povolení výjimky ve smyslu § 56 ZOPK musí být vydáno již před vydáním rozhodnutí o umístění stavby. Následné zrušení výjimky nemá (zpětně) vliv na platnost a zákonnost územního rozhodnutí, jehož byla podkladem. V řízení o povolení výjimky podle § 56 ZOPK se nelze vracet k procesu SEA nebo EIA a znovu posuzovat jednotlivé v minulosti zvažované varianty dálnice.

Na území národních parků je k zásahům proti škůdcům nezbytný souhlas orgánu ochrany přírody podle § 22 ZOPK. Aktuálně platí, že pro kácení podle §22 ZOPK na území národního parku je nutné mít také všechny ostatní potřebné výjimky podle ZOPK.

Ústavní soud vyložil účel opatření dle § 68 ZOPK tak, že směřuje toliko k zachování příznivého stavu, nikoli ke zlepšení stavu, který již sám o sobě je z hlediska účelu zákona považován za vyhovující. Pominul skutečnost, že opatření neslouží vždy jen k udržování existujícího stavu, může směřovat k vytváření územních systémů ekologické stability. Závěry Ústavního soudu k některým otázkám náhrad za omezení vlastnického práva v souladu s § 68 ZOPK jsou částí právní doktríny kritizovány. Jde zejména o závěr, že v případě dobrovolného omezení má vlastník právní nárok na finanční příspěvek podle § 69 ZOPK.

Nárok na náhradu ve smyslu § 58 ZOPK má soukromoprávní charakter a v případě sporu o něm rozhoduje civilní soud. Zákon nesvěřuje projednání tohoto nároku do pravomoci správních orgánů. Případné rozhodnutí vydané správním orgánem by bylo nicotné.

Judikatura má rovněž na paměti skutečnost, že preventivní funkce odpovědnosti by se v právu životního prostředí měla uplatnit výrazněji než funkce kompenzační. Ohledně odpovědnosti je však úprava v zákoně o ochraně přírody a krajiny místy nedůsledná. Sankcionována zpravidla není osoba, která měla obstarat povolení, ale pouze ta osoba, jež škodlivě zasáhla. Odpovědnosti za správní delikt se zásadně nelze vyhnout poukazem na smluvní ujednání či porušení smlouvy druhou stranou. Přesto nelze vyloučit ani odpovědnost zadavatele prací, zvláště pokud zhotovitele instruoval. Judikatura se většinou kloní k názoru, že i správní trestání by mělo přihlížet k okolnostem vylučujícím protiprávnost, a to i tehdy, jde-li o odpovědnost objektivní, ledaže by šlo o odpovědnost absolutní.

Přestože žádný škodlivý následek v důsledku nelegálního zásahu v konkrétním případě nenastane, je legitimní zásadně trvat na dodržování příslušných pravidel ochrany přírody i ve formálním smyslu a takový zásah sankcionovat. Na druhou stranu však formalismus či doslovný výklad textu zákona nesmí bránit naplnění účelu zákona. V tomto duchu rozhodl Nejvyšší správní soud, když uzavřel, že povinnost náhradní výsadby není podmíněna existencí výroku o povolení kácení a v situaci kdy předmětné stromy již byly pokáceny, je tím spíše nezbytné rozhodnout o povinnosti náhradní výsadby.

Podle Nejvyššího správního soudu musí závažný důvod pro pokácení dřevin existovat již v okamžiku vydání rozhodnutí o povolení ke kácení. Pokud závažný důvod spočívá v plánované výstavbě, může být dán teprve v momentu nabytí právní moci rozhodnutí o umístění stavby. Územní rozhodnutí ještě samo o sobě závažným důvodem není. Naopak stavební povolení v případě, že ve stavebním řízení byla stavba povolena tak, že z podmínek pro ni stanovených vyplývá nezbytnost kácet dřeviny, bude zpravidla závažným důvodem.

Správní orgánu při rozhodování o povolení kácení podle § 8 ZOPK musí nejprve posoudit, zda na předmětné dřeviny nedopadá některá z výjimek, protože povolení není třeba. Až následně posuzuje závažnost důvodů je kácení dřevin požaduje a poměřuje je s funkčním a estetickým významem dřevin.

Podobný algoritmus správního uvážení orgánu ochrany přírody jako u povolení ke kácení se vyskytuje u souhlasu k zásahu do krajinného rázu podle § 12 odst. 2 ZOPK. Aby orgán ochrany přírody mohl tento souhlas udělit, musí posoudit, zda posuzovaná činnost může snížit či změnit krajinný ráz, a v kladném případě, zda taková změna či snížení nevylučují zachování významných krajinných prvků. Samotný zájem na hospodářském přínosu nemůže vyvážit zájem na ochraně před rušivým zásahem do krajinného rázu. Ekonomický přínos není při posuzování podle § 12 odst. 2 ZOPK rovnocennou otázkou ve vztahu k vlastnímu zkoumání možnosti snížení či ovlivnění krajinného rázu. Dřívější judikatura dovodila, že v případě umístění stavby v centru města není vůbec dán krajinný ráz podle § 12 ZOPK. Současná úprava tak stanoví výslovně.

Významným krajinným prvkem je také vodní tok jako ekosystém, včetně dna i břehů, a také vodní dílo na vodním toku zbudované. Stanovisko k zásahu do významného krajinného prvku podle § 4 odst. 2 ZOPK může orgán vydat pouze před zásahem.

5. Judikatura k dalším oblastem životního prostředí

5.1 Ochrana vod

Stěžejním předpisem pro ochranu vod je zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vodní zákon“).

5.1.1 Kompetence ministerstev

V oblasti vodního hospodářství jsou kompetence rozděleny mezi čtyři ústřední vodoprávní úřady v souladu s § 15, 16, 17 a 19 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky. Jde především o Ministerstvo zemědělství a Ministerstvo životního prostředí. Jen dílčí působnost náleží Ministerstvu dopravy a Ministerstvu obrany. Rozdělení kompetencí zpřesňuje vodní zákon v §108, když v odst. 1 svěřuje obecnou působnost ústředního vodoprávního úřadu Ministerstvu zemědělství, kdežto Ministerstvu životního prostředí vymezuje působnost ve věcech výslovně uvedených v taxativním výčtu odst. 3, přičemž podle odst. 2 jsou některé pravomoci sdílené.⁵¹⁶

Před nabytím účinnosti vodního zákona byla otázka rozdělení kompetencí ústředních orgánů státní správy ve věcech vodního hospodářství opakovaně řešena správními soudy⁵¹⁷ a jednou i Ústavním soudem⁵¹⁸. Soudy sice zaujímaly protichůdné názory, ovšem převládalo pojetí, které nakonec upřednostnil zákonodárce v § 108 vodního zákona.

Do oblastí, které v rámci vodního hospodářství náleží do věcné působnosti Ministerstva životního prostředí (ochrana přirozené akumulace vod, ochrana vodních zdrojů, ochrana jakosti povrchových a podzemních vod), nespadá rozhodování o zemních pracích v zátopových územích⁵¹⁹, rozhodování o povolení k nakládání s povrchovými vodami (např. užívání povrchových vod k provozu vodní elektrárny, k plavbě a k odběru vody potřebné k provozu plavidel)⁵²⁰ ani rozhodování o povolení vodního díla (např. stavby biologického

⁵¹⁶ Blíže viz Horáček, Z. a kol.: Vodní zákon: s podrobným komentářem po velké novele stavebního zákona k 1. 1. 2013, 2. vyd., Praha, Soudy, 2013, s. 245. Srov. Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, 3. vyd., Praha, C. H. Beck, 2010, s. 294.

⁵¹⁷ K různým závěrům o kompetencích srov. zejména rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 29. 11. 1996, sp. zn. 6 A 183/94-32, rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2003, čj. 6 A 69/2002-48, ze dne 25. 11. 2003, sp. zn. 6 A 64/2001, ze dne 31. 8. 2004, čj. 6 A 143/2001-151 a ze dne 25. 11. 2004, čj. 6 A 44/2001-71.

⁵¹⁸ Ke kompetenčnímu sporu srov. i nález Ústavního soudu ze dne 6. 11. 2000, sp. zn. IV. ÚS 23/2000, včetně disentu soudce Pavla Varvařovského.

⁵¹⁹ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2003, čj. 6 A 171/2002-41.

⁵²⁰ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2003, čj. 6 A 69/2002-48.

septiku a vypouštění odpadních vod z něj do veřejné kanalizace⁵²¹, čerpací stanice a výtlačného řadu jodobromových vod v souvislosti se stavbou lázni atd.). V úrovni ústředního orgánu státní správy zde přísluší rozhodovat Ministerstvu zemědělství.⁵²²

5.1.2 Opatření k nápravě závadného stavu

Opatření k nápravě podle § 42 vodního zákona jsou ukládána původci závadného stavu, a to bez ohledu na to, jaký má právní poměr k nemovitosti, s níž je tento stav spojen, tj. zda jde o vlastníka, uživatele nebo o jiný právní subjekt.⁵²³ Původcem ve smyslu § 42 odst. 1 vodního zákona je osoba, která porušila povinnost k ochraně povrchových nebo podzemních vod a způsobila závadný stav. Obě podmínky musí být splněny kumulativně.⁵²⁴

V případě nápravy tzv. staré zátěže se postupuje podle § 42 odst. 2 vodního zákona.⁵²⁵ A to i tehdy, jestliže dosud existuje původce závadného stavu. Závazek likvidace takové ekologické zátěže sleduje právní osud věci, tedy majetku, na který je závadný stav vázán. Proto pak zejména v situaci, kdy je budoucí nabyvatel věci s existencí tohoto závadného stavu seznámen při podpisu kupní smlouvy, přechází společně s ekologickou zátěží na věci na nového vlastníka také povinnost tuto zátěž zlikvidovat. Pokud se navíc v konkrétním případě kupní cena nemovitosti pohybovala výrazně pod cenou odhadní, lze usuzovat, že formou jakési slevy byla kompenzována právě případná povinnost nového vlastníka přijmout potřebná opatření k odstranění závadného stavu.⁵²⁶

Postavení původce závadného stavu či nabyvatele majetku, na němž závadný stav vázne (§ 42 odst. 2 vodního zákona), podléhá veřejnoprávní regulaci. Dotčený subjekt se z něj nemůže vyvázat pouhou soukromoprávní dispozicí, ledaže by tak výslovně stanovil zákon.⁵²⁷

Původcem závadného stavu v případě skládky, z níž nedovoleně odtékají odpadní vody, bude v zásadě vlastník pozemků, na nichž se skládka nachází, a to z titulu odpovědnosti za následky jeho majetkem způsobené. Právě vlastník pozemku má obvykle nejtěsnější vztah k dějům na pozemku se odehrávajícím, nelze jej však hnát k odpovědnosti pouze pro samotné

⁵²¹ Srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 29. 11. 1996, sp. zn. 6 A 183/94-32.

⁵²² Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2004, čj. 6 A 44/2001-71.

⁵²³ Viz rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 28. 2. 2002, sp. zn. 7 A 124/99. K opatření k nápravě srov. § 42 vodního zákona (č. 254/2001 Sb.) a § 27 odst. 1 zákona č. 138/1973 Sb., již neúčinného vodního zákona.

⁵²⁴ Blíže viz Horáček, Z. a kol.: Vodní zákon: s podrobným komentářem po velké novele stavebního zákona k 1. 1. 2013, 2. vyd., Praha, Soudy, 2013, s. 135.

⁵²⁵ Blíže viz op. cit., s. 136.

⁵²⁶ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2009, čj. 2 As 84/2008-131. Obdobně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 6. 2006, čj. 1 Afs 83/2005-48, který se týká odpadů.

⁵²⁷ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2009, čj. 2 As 84/2008-131.

vlastnictví pozemku.⁵²⁸ Podle judikatury se obecné pravidlo vztahující odpovědnost na vlastníka pozemků neuplatní, pokud existuje jiný subjekt s těsnějším vztahem ke škodlivému následku. Zákon totiž odpovědný subjekt neodvozuje od jeho právního poměru k nemovitosti, ale od jeho činnosti. Proto se veřejnoprávní odpovědnosti nemůže zprostit původce s poukazem na následnou změnu vlastníka nemovitosti, ani ten, kdo se dopustil správního deliktu při podnikatelské činnosti, s poukazem na to, že podle soukromoprávního smluvního ujednání podniká v pronajaté nemovitosti.⁵²⁹

Těsnější vztah ke škodlivému následku může spočívat v podnikatelské či jiné aktivní činnosti, která škodlivý následek způsobila, nebo třeba ve vlastnictví skládky jako samostatné právní věci. Ten, kdo se hlásí k požívání plodů plynoucích z vlastnictví (např. bioplynu čerpaného ze skládky), a to bez ohledu na jeho ziskovost či neziskovost, musí se nezbytně hlásit i k dalším důsledkům vlastnictví. Hlásí-li se k plodům plynoucím ze skládky, musí se hlásit i k odpovědnosti za následky nepříznivé, tedy k úniku odpadních vod z této skládky.⁵³⁰

Původcem znečištění podzemních vod může být shledán také ten, kdo nezachází s tekutými hnojivy způsobem vylučujícím kontaminaci podzemních vod nebezpečnými látkami pocházejícími z hnojiv. Původci mohou být uložena opatření k nápravě. Lhostejno přitom, že se znečištěná lokalita nenachází v oblasti se zvýšenou úrovní ochrany vod.⁵³¹

Opatření k nápravě nelze považovat za sankci, ale pouze za prostředek k odstranění závadného stavu. Proto vlastníku, aniž závadný stav fakticky vyvolal, může být uloženo odstranit závadný vztah vzniklý na jeho pozemku, když je nejzpůsobilejší osobou k odstranění tohoto stavu věci.⁵³²

Povinnost provést opatření k nápravě (§ 42 odst. 1 vodního zákona) sleduje veřejný zájem na ochraně povrchových a podzemních vod (§ 1 odst. 1 vodního zákona) a její ukládání (§ 42 odst. 1 až 3 vodního zákona) popřípadě zabezpečení (§ 42 odst. 4 cit. zákona) je, při splnění zákonných podmínek, povinností vodoprávního úřadu nebo České inspekce životního prostředí. Jestliže příslušný orgán zjistí trvalý závadný stav i jeho původce, není na jeho

⁵²⁸ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2005, čj. 2 As 38/2005-132.

⁵²⁹ Srov. rozsudky Vrchního soudu v Praze ze dne 28. 2. 2002, sp. zn. 7 A 124/1999 a ze dne 16. 12. 1994, čj. 7 A 14/93-20.

⁵³⁰ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2005, čj. 2 As 38/2005-132.

⁵³¹ Viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. 4. 2006, čj. 6 Ca 4/2006-114. Proti němu podaná kasační stížnost byla zamítnuta rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2007, čj. 3 As 57/2006-16.

⁵³² Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2005, čj. 2 As 38/2005-132.

úvaze, zda původci závadného stavu uloží povinnost provést opatření k nápravě, nýbrž je povinen toto opatření uložit.⁵³³

V rámci soudního přezkumu rozhodnutí o uložení pokuty podle vodního zákona za nesplnění povinností k ochraně vod nemůže žalobce účinně namítat nezákonnost jiného pravomocného rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, jež mu uložilo povinnost k ochraně vod, za jejíž nesplnění byl nyní sankcionován. Jestliže proti tomuto rozhodnutí žalobce samostatně nebrojil, byl povinen splnit jím uložená opatření k nápravě.⁵³⁴

5.1.3 Řízení o souhlasu vodoprávního úřadu

Souhlas vodoprávního úřadu podle § 17 odst. 1 písm. b) vodního zákona je třeba k určitým stavbám a zařízením, které nevyžadují jiné povolení dle vodního zákona, jejichž provoz však může významně ohrozit jakost povrchových nebo podzemních vod. Vodní zákon nestanoví speciální okruh účastníků pro případ vydávání takového souhlasu, proto se použije obecná úprava účastenství vymezená správním řádem (§ 115 odst. 1 vodního zákona ve spojení s § 1 odst. 2 správního řádu). Souhlasem, jde-li o konečné rozhodnutí (nikoli jen o podklad pro navazující řízení), může být přímo dotčen vlastník nemovitosti sousedící s navrhovanou stavbou, který je tak účastníkem řízení dle § 27 odst. 1 správního řádu a z téhož titulu je aktivně legitimován k podání žaloby proti souhlasu.⁵³⁵

5.1.4 Důlní vody

Na všechna jiná nakládání s důlními vodami, než je jejich užívání v souladu s § 40 odst. 2 zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství, (horního zákona), je třeba povolení vodoprávního úřadu podle § 8 vodního zákona.⁵³⁶

Zákonné vymezení důlních vod výslovně nestanoví, zda vody v důlních prostorech lze za vody důlní označovat pouze za situace, kdy je v nich fakticky prováděna hornická činnost. Rozhodující je, k jakému účelu jsou vody využívány. Užívá-li je subjekt pro zásobování vodou, je nutno jeho práva a povinnosti posuzovat podle vodního (nikoliv horního) zákona bez ohledu na to, zda provádí hornickou činnost nebo ne, a bez ohledu na to, zda je či není

⁵³³ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2009, čj. 2 As 84/2008-131. Srov. rozsudek téhož soudu ze dne 25. 11. 2003, čj. 5 A 81/2001-46 k § 27 odst. 1 zákona č. 138/1973 Sb., o vodách (již neúčinný).

⁵³⁴ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2006, čj. 3 As 36/2005-82.

⁵³⁵ Srov. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 22. 12. 2008, čj. 30 Ca 141/2008-125 Srov. též Horáček, Z. a kol.: Vodní zákon: s podrobným komentářem po velké novele stavebního zákona k 1. 1. 2013, 2. vyd., Praha, Soudy, 2013, s. 67 - 68.

⁵³⁶ Viz Horáček, Z. a kol.: Vodní zákon: s podrobným komentářem po velké novele stavebního zákona k 1. 1. 2013, 2. vyd., Praha, Soudy, 2013, s. 21.

důlní organizací, neboť každý subjekt využívající vody k jiným účelům než těm, které jsou uvedeny v ustanovení § 40 odst. 2 horního zákona, je podroben režimu vodního zákona.⁵³⁷

Prokázat, že se v případě vod odebíraných z určitého zdroje jedná o vody důlní v řízení o poplatku za odběr podle vodního zákona, má správní orgán (§ 3 správního řádu). Jeho úkolem je si ujasnit, co je třeba chápat pod pojmem „důlní prostor“, zejména zda může být určitá lokalita důlním prostorem i tehdy, není-li v ní hornická činnost povolena, popř. fakticky provozována. Dále je třeba posoudit, zda lokalita, z níž je čerpána předmětná voda, je důlním prostorem, a učinit závěr, zda se jednalo o důlní vodu, jakož i zohlednit okolnost, zda nedošlo ke spojení této vody s jinými stálými povrchovými nebo podzemními vodami (§ 40 odst. 1 horního zákona), čímž by pozbyla charakter vody důlní.⁵³⁸

5.1.5 Povolení k nakládání s vodami

Přípustným způsobem změny povolení k nakládání s vodami je prodloužení doby jeho platnosti na základě žádosti (§ 12 odst. 2 a 4 vodního zákona).⁵³⁹ Na změnu povolení k nakládání s vodami není právní nárok. Z ustanovení § 8 odst. 2 vodního zákona je zcela zřejmé, že povolení k nakládání s vodami nelze vydat bez žádosti. Podle § 45 odst. 1 SŘ musí být ze žádosti patrné, oč žadatel žádá, nebo čeho se domáhá. Žádost o prodloužení doby platnosti musí obsahovat konkretizaci této doby. Chybí-li její určení, pak tuto vadu nemůže odstranit vodoprávní úřad tím, že dobu sám stanoví. Nemůže totiž sám předpokládat rozsah žadatelovy potřeby nakládání s vodami, třebaže je oprávněn navrhopovaný rozsah svým rozhodnutím omezit, pokud vyhovění žádosti není objektivně možné.⁵⁴⁰

Povolení k nakládání s povrchovými vodami je třeba také k jejich vzdouvání, popř. akumulaci [§ 8 odst. 1 písm. a) bod 2 vodního zákona]. Při povolování vodního díla je nutné mít na zřeteli, že často může sloužit k mnoha účelům, nejen k prosté akumulaci vod, ale i dalším účelům (odběr vody k vodárenskému využití, ochrana území pod nádrží před povodní, využití energetického potenciálu vody, využití vody v nádrži k rekreaci a k rybaření). Zájmy jednotlivých účastníků řízení o povolení vodního díla budou protichůdné. Úkolem vodoprávního úřadu je zajistit optimální vyvážení těchto účelů a zájmů.⁵⁴¹

⁵³⁷ Viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 2. 11. 2005, čj. 11 Ca 274/2004-19.

⁵³⁸ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2011, čj. 7 As 43/2011-77.

⁵³⁹ Viz Horáček, Z. a kol.: Vodní zákon: s podrobným komentářem po velké novele stavebního zákona k 1. 1. 2013, 2. vyd., Praha, Sondy, 2013, s. 271.

⁵⁴⁰ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 7. 2008, čj. 2 As 27/2008-57.

⁵⁴¹ Viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 14. 11. 2007, čj. 7 Ca 133/2004-64.

Správní rozhodnutí tak v daném případě musí vyřešit složitou otázku, v jakém poměru budou jednotlivé účely využití vodního díla stanoveny. Vodoprávní úřad rozhoduje částečně do budoucna o událostech, které člověk nemůže ovlivnit. Ukázkovým případem jsou např. povodně. Ty jsou v horizontu 25 let, na které je většinou povolení vydáváno, nepředvídatelné. Správní úřad musí na podkladě současných vědeckých poznatků stanovit takový právní stav, aby bylo možné zodpovědně prohlásit, že vodní dílo k ochraně před povodněmi za současných znalostí a technických prostředků může sloužit.⁵⁴²

5.1.6 Povolení k odběru podzemní vody

Současné znění vodního zákona obsahuje speciální úpravu účastenství v § 115 odst. 15 věty první, podle které je účastníkem řízení o povolení k odběru podzemní vody žadatel a dále osoby podle odstavců 4 a 7, tedy dotčené obce a občanská sdružení. Je tím vyloučena aplikace obecné úpravy účastenství obsažené v ustanovení § 27 odst. 2 správního řádu, podle něhož jsou účastníky řízení též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech.⁵⁴³

Nejvyšší správní soud takové dotčení v právech shledal v případě vlastníka pozemku, na němž se nachází studniční vrt, ke kterému má být ve prospěch oprávněného z věcného břemene rozhodnutím vodoprávního úřadu povolen odběr podzemních vod. Vlastník zatíženého pozemku má sice povinnost snášet existenci i údržbu studničního vrtu po dobu trvání a v rozsahu věcného břemene, ovšem pro případ, že by povolený odběr mohl přesáhnout rozsah plynoucí z věcného břemene, by měl možnost svá práva v řízení hájit. Výsledek daného vodoprávního řízení, tedy samotné povolení odběru vody, co do rozsahu nebo stanovení délky tohoto odběru, zasahuje nepochybně do hmotných práv vlastníka předmětného pozemku.⁵⁴⁴ Současné znění vodního zákona však vlastníkovi (není-li sám žadatelem) účastenství v takovém vodoprávním řízení nepřiznává (§ 115 odst. 15).

Podobná situace nastává v řízení o stavebním povolení ke studni a povolení k odběru vody z této studny. O obou povoleních se vede společné řízení (§ 115 odst. 11 vodního zákona), tím však nelze rozšiřovat předmět řízení o ta práva jednotlivých účastníků, která by jim nepříslušela v samostatném řízení. Vlastník sousedního pozemku nebo stavby může

⁵⁴² Viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 14. 11. 2007, čj. 7 Ca 133/2004-64.

⁵⁴³ Viz Horáček, Z. a kol.: Vodní zákon: s podrobným komentářem po velké novele stavebního zákona k 1. 1. 2013, 2. vyd., Praha, Soudy, 2013, s. 273.

⁵⁴⁴ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 7. 2008, čj. 2 As 27/2008-57, obdobně rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 17. 5. 2012, čj. 10 A 107/2011-29.

namítat jen potenciální dotčení stavebním vlivem navrhované stavby (zde studny), nikoli rozsahem povoleného nakládání s podzemními vodami (§ 115 odst. 15).⁵⁴⁵

Mnohdy i konkrétní způsob, jakým má být prováděna stavba studny na sousedním pozemku, může mít vliv na množství či kvalitu vody ve studni souseda. Míra užitku studny závisí na množství a kvalitě z ní odebrané vody. Jestliže může navrhovaná stavba studny na sousedním pozemku ovlivnit množství či kvalitu vody v již zbudované studni souseda a zároveň logicky i vody z ní odebírané, může tímto způsobem ovlivnit míru užitku, který studna bude přinášet. V tomto ohledu lze spatřovat přímé dotčení vlastnického práva.⁵⁴⁶

Nutným předpokladem účastenství je jak existence vodního díla s oprávněním čerpat podzemní vody, tak možnost ovlivnění jeho vydatnosti či kvality vybudováním nového vodního díla. Vlastníkovi sousedního pozemku, na němž se nenachází žádné vodní dílo, nestačí namítat potenciální problémy s množstvím vody ve studni, kterou si někdy v budoucnu hodlá vybudovat. V takovém případě se totiž jedná toliko o potenciální dotčení v hypotetickém právu, neboť podzemní vody nejsou předmětem vlastnictví. K jejich odběru zákon vyžaduje povolení vodoprávního úřadu. Až tím je založeno právo nakládat s vodami, popř. vlastnické právo k vodám odebraným z vod podzemních.⁵⁴⁷

5.1.7 Poplatek za odběr podzemní vody

Bylo-li vydáno povolení k odběru vody pro každý zdroj samostatně, pak nedovoleným odběrem je skutečný odběr ze zdroje přesahující množství, které je z tohoto zdroje povoleno odebrat. Množství podzemní vody, která z určitého zdroje odebrána nebyla, ač její odběr byl povolen, nelze započítat na nepovolený odběr z jiného zdroje.⁵⁴⁸

Odběry podzemní vody, povolené k účelu získání tepelné energie, nejsou zpoplatněny (§ 88 odst. 2 vodního zákona). Přesto, že by tomuto osvobození nepodléhaly, by bylo možné poplatek za skutečně odebranou podzemní vodu (případně snížený o příjem za její další využití) zahrnout do nákladů a zohlednit při kalkulaci ceny tepelné energie. Subjektu, který disponuje povolením k odběru podzemní vody k účelům získání tepelné energie, nevzniká za odběr této podzemní vody poplatková povinnost ani v případě, že malou část takto využitě

⁵⁴⁵ Viz Horáček, Z. a kol.: Vodní zákon: s podrobným komentářem po velké novele stavebního zákona k 1. 1. 2013, 2. vyd., Praha, Soudy, 2013, s. 270 - 271.

⁵⁴⁶ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2012, čj. 9 As 78/2011-72

⁵⁴⁷ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2010, sp. zn. 8 As 55/2009.

⁵⁴⁸ Viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 14. 12. 2007, čj. 5 Ca 216/2006-31.

vody následně dále vodohospodářsky využívá (např. prodává jako vodu pitnou) a značnou většinu objemu takto čerpané vody vypouští do vod povrchových.⁵⁴⁹

Odběr podzemní vody do určitého množství je osvobozen od poplatku (§ 88 odst. 2 vodního zákona). Množství odebrané podzemní vody z jednotlivých odběrních míst na území jedné obce se pro poplatkové účely sčítá. Jakmile součet přesáhne limit, není již další odběr osvobozen. Pro poplatkové účely lze sčítat množství odebrané podzemní vody z jednotlivých odběrních míst na území obce pouze tehdy, jde-li o odběry z jednoho (totožného) vodního zdroje. Definicí vodního zdroje, obsaženou v § 2 odst. 8 vodního zákona⁵⁵⁰, modifikuje pro poplatkové účely § 88 odst. 3 téhož zákona⁵⁵¹, který jedním vodním zdrojem podzemní vody rozumí podzemní vodu nacházející se ve stejném dílčím povodí, specifikovaným číslem hydrologického pořadí, a ve stejném hydrogeologickém rajonu.⁵⁵²

5.1.8 Péče o vodní dílo

Vlastník čistírny odpadních vod (vodního díla) je povinen pečovat o její řádný stav. Této povinnosti a sankční odpovědnosti za její porušení se nemůže současný vlastník zprostit poukazem na to, že čistírna je provozována v místě staré ekologické zátěže, na jejímž vzniku on nemá žádnou vinu.⁵⁵³ V řízení o uložení povinnosti odstranit závady na vodním díle jeho vlastníkov dle § 59 odst. 1 písm. d) vodního zákona jsou účastníky ve smyslu § 27 odst. 1 správního řádu též majitelé pozemků, na kterých je vodní dílo umístěno.⁵⁵⁴

Vlastník vodního díla⁵⁵⁵ je povinen dodržovat podmínky pravomocného vodoprávního rozhodnutí, za kterých bylo vodní dílo povoleno. Pokud by například provozovatel malé vodní elektrárny omezoval zůstatkový průtok v řece nad povolený rozsah, porušoval by tím své povinnosti stanovené v § 8 odst. 2 a § 59 odst. 1 písm. a) vodního zákona. Pokud by

⁵⁴⁹ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, čj. 8 Afs 75/2009-70 a v jeho odůvodnění parafrázovaný právní názor Ministerstva životního prostředí.

⁵⁵⁰ Podle tohoto ustanovení se vodním zdrojem rozumí povrchové nebo podzemní vody, které jsou využívány nebo které mohou být využívány pro uspokojení potřeb člověka, zejména pro pitné účely.

⁵⁵¹ Ke specialitě definice zdroje v § 88 odst. 3 vodního zákona viz Horáček, Z. a kol.: Vodní zákon: s podrobným komentářem po velké novele stavebního zákona k 1. 1. 2013, 2. vyd., Praha, Soudy, 2013, s. 214.

⁵⁵² Srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. 3. 2006, čj. 6 Ca 186/2005-47. Soud v tomto rozhodnutí označil stav, kdy jeden právní předpis užívá zákonný termín (zde „vodní zdroj“) ve více významech, za obecně nevhodný. Rovněž upozornil, že zákonem stanovené podmínky pro výběr poplatků za odběr podzemní vody nelze rozšiřovat odkazem na prováděcí předpis.

⁵⁵³ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2005, čj. 1 As 7/2003-55. K povinnostem vlastníka vodního díla srov. § 41 odst. 1 písm. b) zákona č. 138/1973 Sb. a § 59 zákona č. 254/2001 Sb.

⁵⁵⁴ Srov. rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 27. 3. 2007, čj. 30 Ca 48/2006-40, který vycházel z obdobné úpravy účastenství dle § 14 odst. 1 správního řádu z roku 1967.

⁵⁵⁵ Blíže k vodním dílům viz Horáček, Z. a kol.: Vodní zákon: s podrobným komentářem po velké novele stavebního zákona k 1. 1. 2013, 2. vyd., Praha, Soudy, 2013, s. 159 a násl.

dokonce provozoval vodní dílo zcela bez povolení, jednal by v rozporu s § 8 odst. 1 písm. a) bod 3 vodního zákona, neboť by využíval energetického potenciálu povrchových vod v malé vodní elektrárně bez platného povolení k nakládání s povrchovými vodami.⁵⁵⁶

Jednání, kterým dochází k porušení některé z těchto povinností, může naplnit skutkovou podstatu správního deliktu, popř. trestného činu. Souběh správního deliktu s trestným činem není vyloučen. Jelikož aplikace zásady *ne bis in idem* (právo nebýt souzen nebo potrestán dvakrát za týž čin) závisí v konkrétním případě na posouzení totožnosti skutku, odsouzení za trestný čin nebrání uložení pokuty za správní delikt a naopak.⁵⁵⁷

Trestně postižitelného jednání proti životnímu prostředí by se mohl disputit výše zmíněný provozovatel zejména tehdy, pokud by převáděl veškerý průtok v řece do náhonu na svojí malou vodní elektrárnu, připravil tím úsek vodního řečiště zcela o vodu, a negativně tak ovlivnil chráněné části přírody na tomto úseku toku řeky.⁵⁵⁸

5.1.9 Minimální zůstatkový průtok

Provozovatel, který z vodního toku odváděl veškerou vodu na náhon své vodní elektrárny, si musel být bez ohledu na aktuálně stanovenou výši minimálního zůstatkového průtoku vědom, že porušuje zásady ochrany životního prostředí a musel být současně srozuměn s možnými negativními následky na floře a fauně v úseku vodního toku, který takovým jednáním připravil o vodu. Skutečnost, že tou dobou probíhalo řízení o prodloužení povolení k provozování vodního díla a výše minimálního průtoku tak nebyla aktuálně stanovena, nelze interpretovat způsobem, že v důsledku toho nebyl provozovatel v této době nijak omezován v odvádění přitékající vody z koryta řeky. Provozovatele by nevyvinila ani případná porucha stavidla, o níž věděl, pokud přesto stavidlo neopravil, ani jej nevyřadil z provozu, aby nebránilo v průtoku vody do koryta řeky.⁵⁵⁹

Třebaže by stanovení minimálního zůstatkového průtoku nebylo pravomocné, není to relevantní pro delikt ní odpovědnost za porušení povinností stanovených zákonem o ochraně přírody a krajiny. Není rozhodné, zda vodoprávní řízení v době, kdy se skutek stal, ještě nebylo skončeno. Zcela postačí, že delikvent věděl či měl vědět, jaký průtok v řece je nutný,

⁵⁵⁶ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 8. 2009, čj. 4 As 30/2008-102.

⁵⁵⁷ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 8. 2009, čj. 4 As 30/2008-102.

⁵⁵⁸ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 8. 2009, čj. 4 As 30/2008-102.

⁵⁵⁹ Viz usnesení Nejvyššího soudu ze dne 25. 1. 2006, sp. zn. 7 Tdo 51/2006.

aby nedošlo k ohrožení zájmů chráněných zákonem o ochraně přírody a krajiny. To platí zvláště tehdy, měl-li tuto vědomost již z dřívějších povolení pro nakládání s vodami.⁵⁶⁰

5.1.10 Omezení za účelem údržby vodních děl

Ustanovení § 60 odst. 1 vodního zákona ukládá vlastníkům pozemků sousedících s vodním dílem povinnost strpět za určitých podmínek vstup a vjezd na své pozemky. Toto omezení lze interpretovat souladně s čl. 11 odst. 4 Listiny jako přípustné omezení vlastnického práva, za které náleží náhrada. Nejedná se o vnitřní meze vlastnického práva ve smyslu čl. 11 odst. 3 Listiny. Omezení vlastníka je ospravedlnitelné nejen tím, že jedině užitím jeho pozemku může být realizováno vlastnické právo vlastníka vodního díla, ale především skutečností, že v zájmu ochrany životního prostředí, jejíž nedílnou součástí je provoz a údržba vodních děl, lze ústavně chráněné základní právo na vlastnictví zákonem omezit. Zákonodárce uložil vlastníkům pozemků sousedících s vodním dílem povinnost umožnit vstup na své pozemky jiným osobám za účelem provozu a provádění údržby vodních děl. Zároveň však zakotvil, že se tak může stát jen po předchozím projednání s nimi. V případě nedohody bude eventuální spory na základě žaloby řešit soud.⁵⁶¹

Ustanovení § 60 vodního zákona omezuje sousední vlastníky za účelem provozu vodního díla, typicky vodní elektrárny, jejíž provozování je formou podnikání. Odlišný charakter i účel má právní úprava správy vodních toků (§ 49 až § 52 vodního zákona), která spočívá především v péči o vodní koryta a vodní díla nezbytná k zabezpečení funkcí vodního toku. Přestože zákonodárce může omezit vlastnické právo jiného ve prospěch soukromých osob, jde-li o veřejný zájem, je třeba odlišovat případy omezení, které sledují pouze péči o vodní toky bez tvorby zisku, od případů spjatých s podnikáním.⁵⁶²

5.1.11 Ochranné pásmo vodního zdroje

Za omezení užívání pozemků a staveb v ochranných pásmech vodních zdrojů náleží vlastníkům těchto pozemků a staveb náhrada dle § 30 odst. 11 vodního zákona. Toto ustanovení se nevztahuje na vlastníka nemovitosti v ochranném pásmu, jehož užívací právo

⁵⁶⁰ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 7. 2006, čj. 6 As 40/2005-80.

⁵⁶¹ Viz náleží Ústavního soudu ze dne 21. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 652/06.

⁵⁶² Viz náleží Ústavního soudu ze dne 21. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 652/06.

tímto není omezeno. Nahrazuje se omezení vlastnického práva, nikoli jen pouhá existence ochranného pásma, která by jinak sama o sobě neměla smysl.⁵⁶³

Přiznání náhrady dle § 30 odst. 11 vodního zákona supluje případný nárok na vydání bezdůvodného obohacení podle § 451 a násl. zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku. Použití těchto obecných ustanovení je vyloučeno právě ustanovením § 30 odst. 11 vodního zákona, které je vůči nim ve vztahu speciality.⁵⁶⁴ Opačný výklad by vedl k přiznání dvojí "náhrady" za jedno omezení u osob, u nichž dochází k omezení užívání pozemků a staveb podle § 30 odst. 11 vodního zákona, a nedůvodně by tak diskriminoval osoby, u kterých dochází k tomuto omezení na základě jiného právního titulu.⁵⁶⁵

Jedním ze způsobů nakládání s vodami je užívání vod povrchových k plavbě. Povolení k němu se obecně nevyžaduje, pouze jako výjimka ze stanoveného zákazu.⁵⁶⁶ V některých ochranných pásmech vodních zdrojů je plavba omezena na výtlačný režim, není tedy možné vést plavidlo např. v kluzu. Plavidlem vyloženě určeným pro (rekreační) plavbu v kluzu je vodní skútr. Jeho provozovatel jej může užívat dle § 7 odst. 5 vodního zákona jen mimo ochranná pásma vodních zdrojů I. stupně a nádrže určené pro chov ryb, a na ostatních povrchových vodách v rámci podmínek daných § 4 odst. 1 vyhlášky č. 241/2002 Sb., tedy na povrchových vodách označených odpovídajícími plavebními znaky.⁵⁶⁷

5.1.12 Povolení k vypouštění odpadních vod

V již zahájeném vodoprávním řízení o vydání povolení provozovateli k vypouštění odpadních vod z povolovaného zařízení nelze pokračovat po zahájení řízení o vydání integrovaného povolení, protože integrované povolení nahrazuje povolení vodoprávního úřadu vydávané podle § 8 odst. 1 písm. c) vodního zákona, když se vydává namísto něj (§ 126 odst. 5 vodního zákona). Nestanovení emisních limitů pro vypouštění znečišťujících látek do vod v integrovaném povolení, resp. vynětí problematiky nakládání s vodami z projednání v rámci řízení o vydání integrovaného povolení s poukazem na probíhající vodoprávní řízení ve

⁵⁶³ Viz usnesení Ústavního soudu ze dne 3. 12. 2009, sp. zn. II. ÚS 2995/09. Srov. tehdejší znění § 30 odst. 9 vodního zákona. K náradě majetkové újmy vlastníků nemovitostí v ochranném pásmu vodního díla dle § 58 odst. 3 vodního zákona srov. Tryzna, J.: Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 4211/2010 in Jurisprudence, rok 2011, č. 3, s. 37, popř. také rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 2. 3. 2011, sp. zn. 28 Cdo 4211/2010.

⁵⁶⁴ Viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. 8. 2009, sp. zn. 30 Cdo 3786/2007. Srov. tehdejší znění ustanovení § 30 odst. 9 vodního zákona

⁵⁶⁵ Viz usnesení Ústavního soudu ze dne 3. 12. 2009, sp. zn. II. ÚS 2995/09. Srov. tehdejší znění ustanovení § 30 odst. 9 vodního zákona.

⁵⁶⁶ Blíže viz Horáček, Z. a kol.: Vodní zákon: s podrobným komentářem po velké novele stavebního zákona k 1. 1. 2013, 2. vyd., Praha, Soudy, 2013, s. 29 - 30.

⁵⁶⁷ Srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 5. 12. 2007, čj. 9 Ca 43/2005-63. K plavbě na povrchových vodách v ochranných pásmech vodních zdrojů viz rozsudek téhož soudu ze dne 10. 1. 2008, čj. 2 Ca 15/2007-56.

věci vypouštění odpadních vod z povolaného zařízení, je porušením § 13 odst. 4 písm. a), § 13 odst. 6 a § 14 odst. 1 zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci.⁵⁶⁸

Řízení o vydání povolení k nepřímému vypouštění odpadních vod do vod podzemních (§ 38 odst. 7 vodního zákona) není řízením s předstihem žádosti ani řízením o výběru žádosti (§ 145 a § 146 správního řádu). Správní orgán, který vydal jednomu žadateli povolení k vypouštění odpadních vod, a jiným žadatelům obdobnou žádost (stejná lokalita, stejný typ čističek od jednoho výrobce) podanou ve stejné době zamítl s tím, že ve vyhovění jejich žádostem brání již vydané povolení, takovým postupem bezdůvodně zvýhodňuje jednoho ze žadatelů na úkor ostatních. Správní orgán musí všem žadatelům umožnit účastnit se a hájit svá práva v řízení, ať už společném nebo vedeném o každé jednotlivé žádosti.⁵⁶⁹

Vodoprávní úřad může v souladu s § 38 odst. 12 vodního zákona výjimečně povolit vypouštění odpadních vod s hodnotami ukazatelů znečištění vyššími, než jsou hodnoty stanovené nařízením vlády (č. 61/2003 Sb.).⁵⁷⁰ Mírnější emisní limity, stanovené pro zkušební provoz (např. čistírny odpadních vod), nezavazují vodoprávní úřad co do budoucího povolení, v němž stanoví trvalé limity, po ukončení zkušební provozu. Záleží na úvaze vodoprávního úřadu jaké zvolí pro trvalý provoz emisní limity. Vychází při tom z výsledků zkušební provozu. V něm stanovené emisní limity může formou odkazu převzít do povolení.⁵⁷¹

5.1.13 Odpovědnost za vypouštění odpadních vod

Cílem vodního zákona je ochrana povrchových a podzemních vod. Ten, kdo vypouští odpadní vody do vod povrchových nebo podzemních, nese odpovědnost za dodržování povinnosti zajišťovat jejich zneškodňování v souladu s podmínkami stanovenými v povolení k jejich vypouštění (§ 38 odst. 3 vodního zákona).⁵⁷² Kontrolní orgán může odebírat vzorky z provozovatelem vypouštěných odpadních vod, aniž by jej o tom musel předem informovat. Nezbytná není ani přítomnost provozovatele při kontrole.⁵⁷³

Určitý škodlivý následek (např. znečištění vodního toku) může být způsoben konáním či opomenutím více právnických osob. V tom případě správní orgány zkoumají odpovědnost

⁵⁶⁸ Viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 6. 2007, čj. 9 Ca 154/2004-76.

⁵⁶⁹ Viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 6. 6. 2008, čj. 7 Ca 253/2007-84.

⁵⁷⁰ Viz Horáček, Z. a kol.: Vodní zákon: s podrobným komentářem po velké novele stavebního zákona k 1. 1. 2013, 2. vyd., Praha, Soudy, 2013, s. 118 - 119.

⁵⁷¹ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 11. 2007, čj. 3 As 54/2007-83.

⁵⁷² Srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2008, čj. 2 As 32/2008-128, ze dne 28. 2. 2006, čj. 4 As 37/2004-78 a ze dne 8. 11. 2007, čj. 3 As 54/2007-83. Srov. také rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 9. 6. 2005, čj. 11 Ca 175/2004-46.

⁵⁷³ Srov. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 17. 7. 2008, čj. 31 Ca 27/2007-16.

každé z právnických osob ve vztahu k jí porušené právní povinnosti samostatně, přičemž sankce jsou pak těmto osobám ukládány rovněž samostatně. Naopak o společnou odpovědnost více právnických osob za tentýž správní delikt by se mohlo jednat v případě porušení společné povinnosti, např. povinnosti týkající se společné věci.⁵⁷⁴

Povinný subjekt, který v rozporu se zákonem dopustí odtok odpadních vod do vod povrchových nebo podzemních, se nemůže zbavit odpovědnosti za správní delikt poukazem na stav havárie, protože se o havarijní stav vůbec nejedná (§ 40 vodního zákona). Naopak havárii představují až důsledky způsobené únikem (vypouštěním) znečištěných odpadních vod do vod podzemních.⁵⁷⁵ Havárii jakožto stav tedy nelze zaměňovat s nedovoleným vypouštěním odpadních vod jakožto příčinou tohoto stavu. Tomuto závěru však plně nekoresponduje znění § 40 odst. 3 vodního zákona, které zaměňuje příčinu a následek, jelikož havárie (ve smyslu odst. 3) na technickém zařízení se stává příčinou havárie (ve smyslu odst. 2) jako mimořádné závažné změny či ohrožení stavu vodního prostředí.⁵⁷⁶

Vnikne-li v důsledku havárie škoda, postupuje se podle obecných předpisů o náhradě škody. Provozovatel je odpovědný za úhyn ryb, jež nastal v důsledku úniku značného množství kejdy z jeho provozu do potoka, která obsahovala chemické látky, schopné již v menší koncentraci zahubit vodní živočichy, byl-li prokázán únik kejdy, výše škody na rybách i kauzální nexus, a podíl jiných osob na znečištění byl vyvrácen.⁵⁷⁷

Porušení povinnosti zajišťovat zneškodňování vypouštěných odpadních vod v souladu s podmínkami stanovenými v povolení k jejich vypouštění (§ 38 odst. 3 vodního zákona) může spočívat také v překročení limitních hodnot, které byly v povolení stanoveny. Došlo-li k odtoku odpadních vod, byť povolenému, avšak vod nevyčištěných, tedy ve stavu, který je v rozporu s vydaným povolením, jde o nedovolené vypouštění odpadních vod.⁵⁷⁸

Vypouštěním odpadních vod se rozumí jejich odtok mimo zařízení, kde vznikly, popř. v němž měly být přechodně uloženy do doby zajištění jejich zneškodnění původcem.⁵⁷⁹

⁵⁷⁴ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 7. 2008, čj. 1 As 51/2008-72.

⁵⁷⁵ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2009, čj. 6 As 11/2009-95.

⁵⁷⁶ K tomu blíže viz Horáček, Z. a kol.: Vodní zákon: s podrobným komentářem po velké novele stavebního zákona k 1. 1. 2013, 2. vyd., Praha, Soudy, 2013, s. 132.

⁵⁷⁷ Viz usnesení Nejvyššího soudu ze dne 15. 1. 2004, sp. zn. 25 Cdo 1385/2002. Srov. Horáček, Z. a kol.: Vodní zákon: s podrobným komentářem po velké novele stavebního zákona k 1. 1. 2013, 2. vyd., Praha, Soudy, 2013, s. 133

⁵⁷⁸ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2006, čj. 4 As 37/2004-78.

⁵⁷⁹ Viz rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 16. 12. 1994, čj. 7 A 14/93-20, obdobně rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 7. 2008, čj. 1 As 51/2008-72 a ze dne 27. 5. 2009, čj. 6 As 11/2009-95.

Odpadní vody jsou vody použité ve stavbách, zařízeních nebo dopravních prostředcích, pokud mají po použití změněnou jakost (složení nebo teplotu), jakož i jiné vody z nich odtékající, pokud mohou ohrozit jakost povrchových nebo podzemních vod (§ 38 odst. 1 vodního zákona). Pojem zařízení ve smyslu § 38 odst. 1 vodního zákona zahrnuje i plochy k zajištění určité lidské činnosti (potřeby).⁵⁸⁰ Takový výklad pojmu „zařízení“ odpovídá jak úmyslu zákonodárce, který výslovně mezi odpadní vody zařazuje i průsakové vody z odkališť a skládek odpadů (§ 38 odst. 2 vodního zákona), tak legislativě Evropské unie, zejm. čl. 2 odst. 3 Směrnice Rady 91/271/EHS ze dne 21. 5. 1991, o čištění městských odpadních vod, v jejímž světle je zařízením nutno rozumět objekt jako vymezený prostor.

Zařízením může být například celý areál obalovny, nikoliv samotné stroje, které se v něm nacházejí. Vody z areálu odtékající, které by mohly ohrozit jakost podzemních nebo povrchových vod, jsou vodami odpadními. Naopak zařízením ani stavbou ve smyslu § 38 odst. 1 vodního zákona nemůže být samotná čistírna odpadních vod, neboť ta je zařízením zneškodňujícím již existující odpadní vody (§ 38 odst. 3 vodního zákona), tzn. vody přitékající do čistírny již jsou vodami odpadními. Provozem takové čistírny totiž ten, kdo vypouští odpadní vody, plní svou povinnost již vzniklé odpadní vody zneškodňovat.⁵⁸¹

Smluvním ujednáním o vyvážení jímky čistírny odpadních vod (ČOV) nedochází k přenosu veřejnoprávní odpovědnosti vlastníka či nájemce ČOV na subjekt vyvážející jímku za případný únik odpadních vod z jímky.⁵⁸² Subjekt, který smluvně odpovídá za vyvážení jímky ČOV, není osobou odpovědnou za nedovolené vypouštění odpadních vod, neboť vyvážením pouze dílčím způsobem zajišťuje plnění povinností vlastníka či nájemce ČOV. Určení subjektu, který je odpovědný za nedovolené vypouštění odpadních vod, je závislé na jeho vztahu k zařízení, z něhož jsou odpadní vody vypouštěny. Bude jím subjekt, který je v nejtěsnějším vztahu k tomuto zařízení. Není-li zde žádný oprávněný, který by měl povolení k vypouštění odpadních vod podle § 8 odst. 2 vodního zákona, tak odpovídá subjekt, který je nájemce, popř. vlastník či alespoň spoluvlastník čistírny odpadních vod.⁵⁸³

⁵⁸⁰ Viz Horáček, Z. a kol.: Vodní zákon: s podrobným komentářem po velké novele stavebního zákona k 1. 1. 2013, 2. vyd., Praha, Soudy, 2013, s. 111 - 120.

⁵⁸¹ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2011, čj. 5 As 49/2010-82.

⁵⁸² Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 1. 2012, čj. 7 As 110/2011-59. K objektivní odpovědnosti srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2009, čj. 6 As 11/2009-95 a rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 10. 3. 2011, čj. 10 A 36/2010-45.

⁵⁸³ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 1. 2012, čj. 7 As 110/2011-59. K dokreslení věci řešené předchozím judikátem srov. jím zrušený rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 3. 2010, čj. 7 Ca 245/2007-37, jakož i navazující rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 9. 2010, čj. 7 As 110/2012-25.

5.1.14 Shrnutí

Ochrana vod souvisí s ochranou přírody. Nejvyšší správní soud judikoval, že provozovatel vodní elektrárny odpovídá podle ZOPK, pokud nadměrně omezuje průtok ve vodním toku, byť rozhodnutí o stanovení výše minimálního průtoku ještě nebylo pravomocné. Postačí totiž, že měl vědět, jaký průtok je nutný, aby neohrozil zájmy ochrany přírody.

Vodní zákon omezuje vlastníky pozemků sousedících s vodním dílem, když jim ukládá povinnost strpět za určitých podmínek vstup a vjezd na své pozemky (§ 60 odst. 1 vodního zákona). Ústavní soud považuje toto omezení vlastnického práva za přípustné.

K omezení vlastnictví dochází také ochranným pásmem vodního zdroje. Za omezení náleží náhrada (§ 30 odst. 11 vodního zákona). Nejvyšší soud tuto náhradu nevztahuje na vlastníka nemovitosti v ochranném pásmu, jehož užívací právo není existencí ochranného pásma omezeno. Ústavní soud dovodil, že přiznání této náhrady vylučuje případný nárok na vydání bezdůvodného obohacení podle občanského zákoníku.

K některým způsobům nakládání s vodami je potřeba povolení vodoprávního úřadu. Nejvyšší správní soud vyjádřil názor, že případná žádost o změnu povolení, která požaduje prodloužení doby platnosti povolení, musí obsahovat konkretizaci doby, na kterou má být prodlouženo, jinak je vadná. Na změnu povolení není právní nárok.

Vodní zákon vymezuje speciální okruh účastníků řízení o povolení k odběru podzemní vody v ustanovení § 115 odst. 15. Je tím vyloučena aplikace obecné úpravy účastenství podle správního řádu. Jiné osoby tak účastníky nejsou, přestože mohou být rozhodnutím dotčeny v právech. (Podle dřívější úpravy judikatura dotčení shledávala např. u vlastníka pozemku).

Ze závěrů Městského soudu v Praze vyplývá, že bylo-li vydáno povolení k odběru vody pro každý zdroj samostatně, pak nedovoleným odběrem je skutečný odběr ze zdroje přesahující množství, které je z tohoto zdroje povoleno odebrat. Množství podzemní vody, která z určitého zdroje odebrána nebyla, ač její odběr byl povolen, nelze započítat na nepovolený odběr z jiného zdroje. Jiná je situace u osvobození odběru od poplatku. Pro poplatkové účely lze počítat množství odebrané podzemní vody z jednotlivých odběrních míst na území obce. Avšak lze tak činit pouze tehdy, jde-li o odběry z totožného vodního zdroje.

Vypouštěním odpadních vod rozumí správní judikatura jejich odtok mimo zařízení, kde vznikly, popř. v němž měly být přechodně uloženy do doby zajištění jejich zneškodnění původcem. Odpadní vody podle § 38 odst. 1 vodního zákona jsou také vody použité v

zařízeních. Podle judikatury zde pojem zařízení zahrnuje i plochy k zajištění určité lidské činnosti. Zařízením může být například celý areál, ze kterého vody odtékají. Naopak zařízením ani stavbou ve smyslu § 38 odst. 1 vodního zákona nemůže být samotná čistírna odpadních vod, neboť ta zneškodňuje již existující odpadní vody, které do ní přitékají.

Požádá-li více žadatelů o vydání povolení k nepřímému vypouštění odpadních vod do vod podzemních, pak je podle Městského soudu v Praze třeba, aby správní orgán rozhodl o všech žádostech současně. Správní orgán nemůže vést řízení jen s jedním žadatelem, popř. vydat mu povolení a jiným žadatelům obdobnou žádost zamítnout z důvodu, že ve vyhovění jejich žádostem brání již vydané povolení.

Nejvyšší správní soud zdůraznil, že mírnější emisní limity, stanovené v souladu s § 38 odst. 12 vodního zákona pro zkušební provoz, nezavazují vodoprávní úřad co do budoucího povolení k vypouštění odpadních vod, v němž jsou pak stanoveny limity pro trvalý provoz.

Subjekt, který vypouští odpadní vody do vod povrchových nebo podzemních, nese odpovědnost za dodržování povinnosti zajistit jejich zneškodňování v souladu s podmínkami stanovenými v povolení k jejich vypouštění. Podle soudů může kontrolní orgán odebírat vzorky z odpadních vod i bez přítomnosti či předchozího informování provozovatele.

Judikatura zastává názor, že subjekt, který vypouští odpadní vody v rozporu s povolením, se nemůže zbavit odpovědnosti poukazem na stav havárie, neboť se o havarijní stav vůbec nejedná. Havárii představují až důsledky způsobené únikem znečištěných odpadních vod. Havárii jakožto stav tedy nelze zaměňovat s její příčinou. Pokud v důsledku havárie vznikne škoda, postupuje se podle obecných předpisů o náhradě škody.

Opatření k nápravě jsou ukládána původci závadného stavu podle § 42 odst. 1 vodního zákona, a to bez ohledu na to, jaký má právní poměr k nemovitosti, s níž je tento stav spojen. Odlišná situace nastává v případě nápravy tzv. staré zátěže podle § 42 odst. 2 vodního zákona, kde závazek likvidace ekologické zátěže sleduje právní osud majetku, na který je závadný stav vázán, a to bez ohledu na skutečnost, zda dosud existuje původce závadného stavu.

Judikatura dovozuje, že odpovědnost nese subjekt s nejtěsnějším vztahem ke škodlivému následku. Není-li možné postihnout původce, lze opatření k nápravě uložit vlastníkově věci, na které závadný stav vázne. Opatření k nápravě není sankcí. Příslušný orgán jej musí uložit, jakmile zjistí naplnění podmínek, tj. závadný stav a osobu původce.

5.2 Ochrana ovzduší

5.2.1 Kategorizace zdrojů znečišťování ovzduší

Pro kategorizaci zdrojů znečišťování ovzduší není rozhodné, zda je zdroj mobilní po technické stránce z hlediska dopravy, nýbrž zejména to, zda může znečišťovat ovzduší především svými spalovacími motory sloužícími k vlastnímu pohonu či zabudovanými jako nedílná součást technologického vybavení daného zařízení, a nebo zda se jedná o zařízení technologického procesu, které znečišťuje nebo může znečišťovat ovzduší.

Judikatura dovodila, že čerpací stanici pohonných hmot v její funkci, kterou je výdej a čerpání pohonných hmot, tj. nakládání s látkami, které mohou způsobovat znečišťování ovzduší například odkapáváním s možností hoření či úniku znečišťujících látek do půdy, je nutné považovat za stacionární zdroj znečišťování ovzduší. Určující není, zda čerpací stanice je takovým objektem nebo stavbou, ke které je třeba stavební povolení, či nikoliv. Rohodující je, jakým provozem a jakou technologií předmětná čerpací stanice způsobuje nebo může způsobovat znečišťování ovzduší.⁵⁸⁴ Nutno dodat, že tento závěr vycházel z dnes již neaktuální právní úpravy ochrany ovzduší. Koresponduje však úpravě současné, která zahrnuje čerpací stanice mezi stacionární zdroje výslovně [bod 10.2. přílohy č. 2 ve spojení s § 2 písm. e), f) a g) zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší].⁵⁸⁵

5.2.2 Regulace spalování obecně závaznou vyhláškou

V mezích zmocnění zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, může obecně závazná vyhláška obce stanovit pravidla a opatření vedoucí k ochraně vnějšího ovzduší před vnášením znečišťujících látek spalováním suchého rostlinného materiálu nad míru přiměřenou okolnostem a poměrům v obci.⁵⁸⁶ Rozsah zmocnění pro obce je velmi široký, neboť obec může spalování i zakázat. Upraví-li jej jinak, činí tak v zájmu vlastníků a nájemců, kteří se pak mohou zbavovat rostlinného odpadu ekonomicky výhodněji. Z uvedeného lze dovodit, že vyhláška může zakotvit odpovědnost vlastníka, resp. nájemce pozemku, na němž spalování probíhá, za plnění povinností stanovených vyhláškou. Není v rozporu s ústavním pořádkem

⁵⁸⁴ Srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 10. 2006, čj. 9 Ca 266/2004-51. K tehdy platné kategorizaci mobilních a stacionárních zdrojů srov. § 4 odst. 2, 3 a 4 zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší.

⁵⁸⁵ K novému vymezení zdrojů znečišťování viz např. Bejčková, P.: Kategorizace zdrojů znečišťování ovzduší podle zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, 13. 11. 2012, <http://www.enviprofi.cz>.

⁵⁸⁶ Viz § 16 odst. 4 a 5 zákona č. 201/2012 sb., o ochraně ovzduší. Srov. § 3 odst. 5 a § 50 odst. 3 písm. a) zákona č. 86/2002 sb., o ochraně ovzduší.

(čl. 11 odst. 3 Listiny), zakládá-li obecní vyhláška deliktní odpovědnost vlastníka, případně nájemce, za porušení obecně závazného předpisu na ochranu životního prostředí.⁵⁸⁷

Ačkoliv vyhláška nemůže založit objektivní odpovědnost vlastníka pozemku, např. za to, že někdo jiný na jeho pozemku proti jeho vůli pálí odpad, je schopna se stát účinnou obranou proti vlastníkům či nájemcům, kteří by sami nebyli přistiženi při nepřipustném pálení a odmítali by sdělit osobu, která jej prováděla, např. s tím, že jde o osobu blízkou. Vyhláška rovněž může stanovit, že spalovat lze jen ve dnech, kdy není bezvětří nebo teplotní inverze, přičemž ostatní obyvatelé nesmí být obtěžováni kouřem, a že spalování se může dít, vzhledem k náročnosti vyhodnocení předchozích podmínek, jen pod dohledem osoby starší 18 let.⁵⁸⁸

5.2.3 Poplatky za znečišťování ovzduší

Smyslem předpisů o ochraně ovzduší je vytvoření právního rámce pro ochranu vnějšího ovzduší před znečišťováním a jinými škodlivými vlivy, neboť znečištěné ovzduší má negativní dopad na zdraví lidí, živočichů a rostlin. Z toho důvodu jsou provozovatelům zdrojů znečišťování ukládány povinnosti, definovány limity znečišťování a orgánu ochrany ovzduší svěřeny kontrolní mechanismy, včetně použití správních sankcí. Součástí tohoto systému jsou i správní poplatky za znečišťování ovzduší, které mají za cíl omezení emisí na nezbytný rozsah a minimalizovat tak negativní vlivy škodlivých látek na životní prostředí.⁵⁸⁹

Vrchnostenské působení státu v podobě ukládání řady povinností znečišťovatelům však nevyklučuje ani nenahrazuje soukromoprávní odpovědnost za škodu způsobenou emisemi škodlivých látek škůdce na majetku fyzické či právnické osoby, jsou-li splněny všechny občanskoprávní podmínky odpovědnosti za škodu. Smyslem občanskoprávního institutu náhrady škody je reparovat újmy vzniklé tomu, na jehož majetku či jiných hodnotách byly způsobeny, a který je také adresátem náhrady.⁵⁹⁰ Skutečnost, zda poškozeným vlastníkem je stát, který je zároveň příjemcem daného poplatku, nemůže být rozhodná, neboť jinak by stát byl zbaven nároku na náhradu jakékoliv majetkové škody, ke které by došlo na předmětu některé složky životního prostředí, jež může být zpoplatněnými emisemi poškozena.⁵⁹¹

⁵⁸⁷ Srov. nález Ústavního soudu ze dne 26. 5. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 41/08.

⁵⁸⁸ Srov. cit. nález.

⁵⁸⁹ Srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. 12. 2010, sp. zn. 25 Cdo 3268/2008 a rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. 7. 2008, sp. zn. 25 Cdo 769/2006.

⁵⁹⁰ Viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. 7. 2008, sp. zn. 25 Cdo 769/2006.

⁵⁹¹ Viz usnesení Ústavního soudu ze dne 21. 10. 2009, sp. zn. II. ÚS 2512/08.

Poplatky tedy nejsou paušalizovanou náhradou škody.⁵⁹² Řádné plnění povinností předpisů o ochraně ovzduší, včetně placení poplatků za znečišťování, nevylučuje odpovědnost provozovatele za škodu způsobenou na lesích vypouštěním škodlivých látek do ovzduší.⁵⁹³ Poplatkovou povinnost za znečišťování ovzduší nelze převést prostředky soukromého práva na jiného, neboť jde o povinnost veřejnoprávní. Smlouva o nájmu pivovaru obsahující ujednání o tom, že platit poplatky za znečišťování ovzduší v důsledku provozu objektu pivovaru má pronajímatel, je pro účely řízení o poplatku v dotčeném rozsahu neúčinná.⁵⁹⁴

5.2.4 Náhrada škody způsobené exhalacemi

Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích, ukládá osobám, které při své činnosti používají nebo produkuje látky poškozující les a les ohrozí nebo poškodí, povinnost provádět opatření k zabránění nebo zmírnění jejich škodlivých následků (§ 21 odst. 1). Neupravuje však předpoklady odpovědnosti za škodu, proto je třeba v této otázce postupovat podle obecného předpisu. Způsob výpočtu výše škody na lesích pak (v souladu s § 21 odst. 4) stanoví prováděcí právní předpis. Taková právní úprava je zcela v souladu s čl. 4 odst. 1 Listiny, podle něhož povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích.⁵⁹⁵

Ustanovení § 21 odst. 4 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích, které obsahuje zmocnění stanovit prováděcím předpisem způsob výpočtu výše škody způsobené na lesích, se vztahuje na všechny tři skutkové podstaty poškozování lesa obsažené v odstavcích 1 až 3 téhož ustanovení. Ačkoliv odstavec první se týká především uložení preventivních opatření k zabránění vzniku škod a následných opatření ke zmírnění již vzniklých škodlivých následků, nebrání to tomu, aby i pro účely odpovědnosti za škodu způsobenou vypouštěním škodlivých exhalací na lesních porostech stanovil bližší pravidla způsobu výpočtu náhrady škody podzákoný předpis (vyhláška č. 55/1999 Sb.).⁵⁹⁶ Tuto normu pak může použít pro výpočet výše škody na lesních porostech znalec i správní orgán.⁵⁹⁷

5.2.5 Charakter škody způsobené exhalacemi

Odpovědnost znečišťovatele za škodu, způsobenou škodlivinami vypouštěnými do ovzduší, je odpovědností z provozní činnosti podle § 420a zákona č. 40/1964 Sb., občanského

⁵⁹² Viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. 7. 2008, sp. zn. 25 Cdo 769/2006.

⁵⁹³ Viz tamtéž. Obdobně např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 11. 3. 2008, sp. zn. 25 Cdo 1880/2007, ze dne 25. 9. 2008, sp. zn. 25 Cdo 582/2007 a ze dne 25. 9. 2008, sp. zn. 25 Cdo 728/2007.

⁵⁹⁴ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 3. 2004, čj. 6 A 51/2001-30.

⁵⁹⁵ Viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 14. 8. 2008, sp. zn. 25 Cdo 1211/2006.

⁵⁹⁶ Viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. 7. 2008, sp. zn. 25 Cdo 769/2006.

⁵⁹⁷ Viz usnesení Nejvyššího soudu ze dne 11. 3. 2008, sp. zn. 25 Cdo 1880/2007.

zákoníku.⁵⁹⁸ Vztah příčinné souvislosti mezi škodlivým působením exhalací a újmou na lesních porostech lze prokázat.⁵⁹⁹ Škoda vzniklá exhalacemi na lesních porostech je v příčinné souvislosti s provozní činností, při níž je do ovzduší vypouštěn oxid síry.⁶⁰⁰

Škoda, jež spočívá v nižším výnosu zemědělské plodiny v důsledku působení exhalací na kvetoucí pšenici, má povahu ušlého zisku, neboť majetek poškozeného se nezhodnotil, ač se to dalo očekávat s ohledem na pravidelný běh věcí (klasy zůstaly hluché, místo aby došlo k vývinu a růstu zrn). Škodnou událostí byl v daném případě chemický vliv provozu elektráren (působení exhalací) na osetý druh pšenice v době jejího kvetení. Ke škodě samotné, tj. k nižšímu výnosu pak došlo při sklizni obilí, neboť teprve při sklizni nastala situace, že sklizené obilí pro svou nekvalitu nepřineslo očekávaný výnos.⁶⁰¹

Událostí, z níž škoda opakovaným poškozováním lesních porostů exhalacemi vznikla, není každodenní působení exhalací, nýbrž výsledek tohoto působení, který se v určitém časovém úseku projevil. Vzhledem k tomu, že negativní dopad působení exhalací se neprojeví okamžitě, lze za takový optimální úsek považovat období jednoho kalendářního roku.⁶⁰²

5.2.6 Rozsah náhrady škody

K poškozování lesních porostů imisemi dochází dlouhodobou činností velkého počtu zdrojů exhalací a rozptylování škodlivin do lesních porostů ovlivňuje celá řada faktorů, které se promítají do intenzity a rozložení výsledného působení škodlivin. Za dosud nejpřesnější způsob zjištění výše škody na lesních porostech je vzhledem k současné úrovni vědeckých poznatků o působení exhalací na lesní porosty a technických možnostech jejich vyčíslení nutno považovat metodu opírající se o rozptylovou studii a tzv. Gaussův matematický model výpočtu. Neexistuje-li prozatím způsob, pomocí něhož by bylo možno zcela přesně určit výši škody na lesních porostech na jednotlivých územích ve vztahu k jednotlivým zdrojům

⁵⁹⁸ Viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. 1. 2012, sp. zn. 32 Cdo 1808/2010 Srov. např. rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 16. 7. 2008, sp. zn. 25 Cdo 769/2006 a ze dne 14. 8. 2008, sp. zn. 25 Cdo 1211/2006.

⁵⁹⁹ Viz rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 22. 12. 2010, sp. zn. 25 Cdo 3268/2008 a sp. zn. 25 Cdo 3269/2008.

⁶⁰⁰ Viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 19. 12. 2001, sp. zn. 25 Cdo 62/2000.

⁶⁰¹ Viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 18. 10. 2005, sp. zn. 25 Cdo 2749/2004. Srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 8. 2003, sp. zn. 25 Cdo 325/2002.

⁶⁰² Viz usnesení Nejvyššího soudu ze dne 11. 3. 2008, sp. zn. 25 Cdo 1880/2007 a rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. 1. 2012, sp. zn. 32 Cdo 1808/2010.

znečištění, je tato metoda plně dostačujícím podkladem pro závěr o výši škody.⁶⁰³ Judikatura je ve výše uvedených závěrech naprosto jednotná.⁶⁰⁴

5.2.7 Oprávněný subjekt

Státní podnik vykonávající právo hospodaření k lesům je aktivně věcně legitimován k uplatnění nároku na náhradu škody z imisí na lesních porostech podle § 420a zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku.⁶⁰⁵ Takový státní podnik, vykonává svým jménem i určitá práva vlastníka (oprávnění majetek držet a užívat, resp. s ním nakládat). Třebaže by stát byl vlastníkem lesů, nejde v případě jejich poškození státem o totožnost škůdce a poškozeného. Nárok tudíž může uplatnit i vůči státu, je-li tento škůdcem.⁶⁰⁶

5.2.8 BAT není liberačním důvodem

Ke zproštění odpovědnosti za škodu způsobenou provozní činností může dojít, jestliže škoda byla způsobena buď neodvratitelnou událostí nemající původ v provozu nebo vlastním jednáním poškozeného (§ 420a odst. 3 zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku).⁶⁰⁷ Takovým liberačním důvodem nejsou investice do nových ekologických technologií. Ostatně ten, kdo investuje do ekologicky šetrnějších technologií, není znevýhodněn oproti subjektům, které takto nepostupují. Snižováním rozsahu exhalací, totiž zároveň snižuje i míru své účasti na celkové škodě na lesních porostech, neboť pro zjištění výše škody je určující množství škodlivin (zejména oxidu siřičitého a sloučenin dusíku) vypuštěné do ovzduší.⁶⁰⁸

Z výše uvedeného vyplývá, že právní úprava je ke znečišťovatelům docela přísná. Systém soukromoprávní odpovědnosti znečišťovatele bohužel není spravedlivý. Podat soukromoprávní žalobu se finančně vyplatí jen velikému vlastníkovi (např. Lesy ČR, s. p.) proti velikému znečišťovateli, což ve svém důsledku vyvolává nerovnost na trhu.⁶⁰⁹

⁶⁰³ Viz usnesení Nejvyššího soudu ze dne 11. 3. 2008, sp. zn. 25 Cdo 1880/2007 a rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. 1. 2012, sp. zn. 32 Cdo 1808/2010.

⁶⁰⁴ Viz rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 22. 12. 2010, sp. zn. 25 Cdo 3268/2008 a sp. zn. 25 Cdo 3269/2008. Srov. např. rozsudky Nejvyššího soudu: ze dne 19. 12. 2001, sp. zn. 25 Cdo 62/2000, ze dne 28. 8. 2003, sp. zn. 25 Cdo 325/2002, ze dne 16. 7. 2008, sp. zn. 25 Cdo 769/2006 a ze dne 14. 8. 2008, sp. zn. 25 Cdo 1211/2006.

⁶⁰⁵ Viz rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 28. 8. 2003, sp. zn. 25 Cdo 325/2002, ze dne 16. 7. 2008, sp. zn. 25 Cdo 769/2006, ze dne 14. 8. 2008, sp. zn. 25 Cdo 1211/2006 a ze dne 24. 1. 2012, sp. zn. 32 Cdo 1808/2010. Srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. 2. 2005, sp. zn. 25 Cdo 623/2004.

⁶⁰⁶ Viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 8. 2003, sp. zn. 25 Cdo 325/2002 a usnesení Nejvyššího soudu ze dne 11. 3. 2008, sp. zn. 25 Cdo 1880/2007.

⁶⁰⁷ Viz např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. 12. 2010, sp. zn. 25 Cdo 3269/2008.

⁶⁰⁸ Viz usnesení Nejvyššího soudu ze dne 25. 9. 2008, sp. zn. 25 Cdo 728/2007.

⁶⁰⁹ Viz Humlíčková, P.: Liability for damage to forest. In: Wald-, Wasser- und Vogelschutzrecht in Österreich, in der Tschechischen Republik und in der EU: Sammelband der Internationalen Studentenkonferenz im Nationalpark Šumava, Praha, Juristische Fakultät der Karls-Universität zu Prag, 2010, s. 50.

5.2.9 Shrnutí

Zákon o ochraně ovzduší je stále relativně nový a judikatura k němu se zatím moc nerozvinula. Přestože také kategorizace zdrojů znečišťování doznala v novém zákoně změn, rozdělení na zdroje stacionární a mobilní zůstalo. Stacionární zdrojem znečišťování ovzduší je například čerpací stanice pohonných hmot, nově i výslovně. Dříve jím byla podle judikatury.

V mezích zmocnění zákona o ochraně ovzduší může obecně závazná vyhláška obce regulovat spalování suchého rostlinného materiálu. Podle Ústavního soudu může obecní vyhláška zakotvit odpovědnost vlastníka pozemku, na kterém spalování probíhá, za plnění povinností stanovených vyhláškou, jakožto odpovědnost za dodržování obecně závazného předpisu na ochranu životního prostředí. Vyhláška může rovněž stanovit, že spalovat nelze za bezvětrí či teplotní inverze a že spalování může probíhat jen pod dohledem zletilé osoby.

Důležitým nástrojem ochrany vnějšího ovzduší před znečišťováním jsou správní poplatky za znečišťování ovzduší, které mají za cíl minimalizovat emise. Nejvyšší soud rozhodl, že řádné plnění povinností předpisů o ochraně ovzduší, včetně placení poplatků za znečišťování, nevylučuje soukromoprávní odpovědnost provozovatele za škodu v důsledku vypouštění škodlivých látek do ovzduší. Poplatky nejsou paušalizovanou náhradou škody. Navíc liberačním důvodem nejsou ani investice do nových ekologických technologií. Právní úprava je tedy ke znečišťovatelům celkem přísná. Systém soukromoprávní odpovědnosti znečišťovatele bohužel není spravedlivý. Podat soukromoprávní žalobu se finančně vyplatí jen velikému vlastníkovi proti velikému znečišťovateli.

Zejména ve vztahu k imisím na lese Nejvyšší soud judikuje, že odpovědnost za škodu způsobenou exhalacemi znečišťovatele je odpovědností z provozní činnosti podle § 420a občanského zákoníku. Škoda vzniklá exhalacemi na zemědělských plodinách či lesních porostech je v příčinné souvislosti s provozní činností, při níž je do ovzduší vypouštěn oxid síry. Škoda, jež spočívá v nižším výnosu zemědělské plodiny v důsledku působení exhalací, má povahu ušlého zisku. Podle Nejvyššího soudu je škodnou událostí působení exhalací na kvetoucí pšenici, ke škodě samotné (k nižšímu výnosu) dojde až při sklizni obilí. U lesních porostů, k jejichž poškození dochází až dlouhodobým spolupůsobením mnoha faktorů, jsou v současnosti postačujícími podklady k vyčíslení škody rozptylová studie a tzv. Gaussův matematický model výpočtu. Judikatura je ve výše uvedeném zcela jednotná.

5.3 Ochrana lesa

5.3.1 Pojem les

Pozemek, který není „lesním pozemkem“ ve smyslu § 3 odst. 1 písm. a) zákona č. 289/1995 Sb., o lesích, je přesto pozemkem určeným k plnění funkcí lesa, pokud materiálně naplňuje znaky „jiného pozemku“ ve smyslu § 3 odst. 1 písm. b) téhož zákona, tedy pokud není součástí zemědělského půdního fondu a zároveň s lesem souvisí či slouží lesnímu hospodářství. K závěru o tom, že jde o pozemek určený k plnění funkcí lesa, nepostačuje, že je daný pozemek takto formálně veden v katastru nemovitostí.⁶¹⁰

Lesem je pozemek určený k plnění funkcí lesa, a to bez ohledu na to, zda se na něm nacházejí lesní porosty [§ 2 písm. a) zákona č. 289/1995 Sb., o lesích]. Při činnostech na tomto pozemku vykonávaných je nutné dodržovat ty povinnosti, které příslušné právní předpisy spojují s činností v lese. Jejich porušení může být kvalifikováno jako správní delikt podle § 4 písm. c) zákona č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa. Osázení takového pozemku nevhodnými dřevinami je v rozporu s právními předpisy. Zda se tak stalo za účelem obnovy lesa či s cílem vytvoření živého plotu, který nemohl plnit funkce lesa, je naprosto nepodstatné.⁶¹¹

Lesní školka není pozemkem určeným k plnění funkcí lesa, nýbrž slouží jako reprodukční materiál k obnově lesa. Jedná se tedy o produkční plochu určenou k pěstování sadebního materiálu, který je určen pro další výsadbu. Lesní školka slouží k vypěstování sazenic stromků, které se poté přesadí na určené místo, kde teprve začnou plnit svoji funkci trvalého porostu. Předpěstované sazenice stromů proto nejsou součástí pozemku lesní školky, a tak ani jejich vyzvednutím (vytěžením) nedochází k znehodnocení pozemku.⁶¹²

5.3.2 Obecné užívání lesa

Právo obecného užívání lesa (§ 19 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích) nelze vykládat natolik extenzivně, že by zahrnovalo i pravidelné užívání lesního pozemku majiteli rekreačního objektu, který je lesním pozemkem bezprostředně obklopen. Vlastník lesa má nárok na náhradu za takové užívání, které jde nad rámec obecného užívání lesa.⁶¹³

⁶¹⁰ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2009, čj. 5 As 94/2008-44.

⁶¹¹ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2006, čj. 7 As 58/2005-97.

⁶¹² Viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. 8. 2004, sp. zn. 25 Cdo 73/2004.

⁶¹³ Viz usnesení Ústavního soudu ze dne 10. 3. 2011, sp. zn. II. ÚS 621/11.

Ze zákona č. 289/1995 Sb., o lesích, vyplývá, že je obecně zakázáno stavět oplocení a jiné objekty v lese, ledaže by s tím vlastník lesa souhlasil. Z důvodu ochrany funkcí lesa ovšem nelze les oplotit ani s jeho souhlasem, pokud by důvody tohoto oplocení byly výhradně vlastnické či účelově zaměřené k omezení obecného užívání lesa (§ 32 odst. 7).⁶¹⁴

Předměty úpravy zákona č. 289/1995 Sb., o lesích, a zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, jsou zcela odlišné. Zpevněná lesní cesta na pozemku určeném k plnění funkcí lesa, pokud současně vykazuje znaky účelové komunikace podle § 7 odst. 1 cit. zákona, podléhá režimu tohoto zákona, včetně obecného užívání pozemních komunikací (§ 19 odst. 1). „*To ostatně potvrzuje jak znění § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, který výslovně řadí mezi účelové komunikace komunikaci sloužící k obhospodařování lesních pozemků, tak i znění § 3 odst. 1 písm. b) lesního zákona, podle něhož mohou být mezi pozemky určené k plnění funkcí lesa zařazeny i zpevněné lesní cesty.*“⁶¹⁵

V lesích je zakázáno jezdit a stát s motorovými vozidly [§ 20 odst. 1 písm. g) zákona č. 289/1995 Sb., o lesích]. Výjimku z tohoto zákazu může povolit jen vlastník lesa (§ 20 odst. 4 cit. zákona). Věcné břemeno nemohou soukromé osoby ani soud zřídit v rozporu s veřejnoprávními předpisy, proto soud nemůže bez souhlasu vlastníka lesa zřídit věcné břemeno průjezdu lesem. Zřízení věcného břemene soudem připadá v úvahu jen tehdy, nevyplývá-li jemu odpovídající právo z jiného právního důvodu. Takovým důvodem je možnost průchodu přes les, kterou zajišťuje obecné užívání lesa (§ 19 odst. 1 cit. zákona). Soud tudíž nemůže zřídit ani věcné břemeno průchodu přes les.⁶¹⁶

5.3.3 Odborná správa lesů

Nabízí-li se dvojí možný výklad právní normy, je nutno mít na zřeteli, že před uplatněním principu *in dubio pro libertate* má při hospodaření v lesích přednost obecný zájem na zachování a obnově lesa jakožto důležité složky ochrany životního prostředí a jakožto významného krajinného prvku se stabilizační funkcí v krajině.⁶¹⁷

Hospodaření v lesích a státní správa lesního hospodářství směřuje k tomu, aby byly udržovány a zlepšovány všechny funkce lesů, včetně produkce dřevní hmoty, a to bez ohledu na právní režim jednotlivých lesů, resp. lesních pozemků. Smyslem odborné správy lesů je vyloučit živelnou těžbu dřevní hmoty a regulovat ji podle lesních hospodářských plánů tak,

⁶¹⁴ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 1. 2007, čj. 2 As 67/2005-64.

⁶¹⁵ Viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. 2. 2006, čj. 33 Odo 449/2005-167.

⁶¹⁶ Viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23. 3. 2006, sp. zn. 22 Cdo 225/2006.

⁶¹⁷ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 12. 2008, čj. 2 As 64/2008-122.

aby probíhala v souladu s odbornými poznatky o vytváření a udržování funkcí lesa i jeho obnovy. Její součástí je i oprávnění určovat jednotlivé stromy vhodné k těžbě. Výkon odborné správy při určování těžby má proto odborný základ v uvedených kritériích a není jeho účelem, aby řešil vlastnické právní vztahy či přihlížel k vlastnickým vztahům k posuzovaným porostům či pozemkům, na nichž se nacházejí. Označení stromů vhodných k těžbě nezabavuje vlastníka lesního pozemku povinnosti respektovat vlastnické právo jiného a neopravňuje jej disponovat či těžit porosty ze sousedního pozemku.⁶¹⁸

Základní povinností odborného lesního hospodáře je garantovat vlastníku lesa odbornou úroveň hospodaření v lese a důsledně dbát ochrany lesa a řádného hospodaření v něm (§ 37 odst. 1 a § 52 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích). Pokud odborný lesní hospodář v lese na základě smlouvy s vlastníkem lesa přímo hospodaří, tedy provádí těžbu, pěstební činnost a další hospodářské činnosti, zároveň však opakovaně nerespektuje povinnosti, které pro hospodaření v lese stanoví vlastníkovému lesa zákon č. 289/1995 Sb., o lesích, pak tímto jednáním závažným způsobem porušuje své povinnosti, a jsou tak naplněny podmínky pro odnětí licence odborného lesního hospodáře podle § 45 odst. 1 písm. d) cit. zákona.⁶¹⁹

Podle ustanovení § 26 odst. 1 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích, mohou zpracování lesních hospodářských plánů a osnov provádět pouze osoby, které mají k této činnosti licenci. Na její udělení je při splnění zákonných podmínek právní nárok (§ 26 odst. 1 a § 41 a násl. cit. zákona). Žadatel o udělení licence (§ 26 odst. 1 cit. zákona) splňuje zvláštní podmínku odborné lesnické praxe, vykonával-li jakoukoli odbornou lesnickou praxi alespoň 10 let. Požadavek, aby výkon této praxe (byť z části) byl praxí v činnosti, která je předmětem licence, jde nad rámec zákonných podmínek pro výkon předmětné činnosti a nemůže být stanoven podzákonným předpisem. Ustanovení § 44 odst. 5 cit. zákona zmocňuje ministerstvo stanovit právním předpisem náležitosti žádosti o udělení licence a další podrobnosti o udělování licencí. Nezmocňuje ke stanovení dalších podmínek pro udělování licencí.⁶²⁰

Univerzální sukcese do lesního hospodářského plánu při změně vlastníka lesa je bez dalšího možná pouze za předpokladu, že zároveň nedošlo ke změně rozlohy lesa, pro který byl plán schválen (§ 27 odst. 1 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích). Změna rozlohy lesa představuje takovou změnu podmínek, která vyvolává nutnost změny závazných ustanovení

⁶¹⁸ Viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 6. 2004, sp. zn. 25 Cdo 119/2003 a rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 2. 2002, sp. zn. 25 Cdo 766/2000.

⁶¹⁹ Viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 2. 2007, čj. 10 Ca 167/2005-61.

⁶²⁰ Viz rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 31. 8. 1999, čj. 5 A 136/97-17.

lesního hospodářského plánu a povinnost vlastníka lesa o tuto změnu požádat orgán státní správy lesů (§ 27 odst. 4 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích). Přestože zákon pro tuto povinnost nestanoví vlastníkově lesa žádnou lhůtu, je třeba s ohledem na účel a smysl lesního hospodaření toto ustanovení vykládat tak, že vlastník lesa není oprávněn řídit se závaznými ustanoveními lesního hospodářského plánu, která mají doznat změn, a to až do jejich schválení. Je v zájmu vlastníka, aby žádost o změnu příslušných závazných ustanovení podal v co nejkratší době, neboť do povolení změn je povinen v lese hospodařit v souladu s příslušnými ustanoveními citovaného zákona, které regulují hospodaření v lesích.⁶²¹

Údaj o stáří porostu uvedený v lesní hospodářské osnově není bez dalšího (zejm. bez ohledu na skutečné stáří porostu) rozhodující pro zjištění, zda byla provedena úmyslná mýtní těžba v porostu mladším 80 let [§ 33 odst. 4 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích], a zda tedy došlo k naplnění skutkové podstaty správního deliktu [§ 55 odst. 1 písm. e) téhož zákona]. Podle § 25 odst. 3 cit. zákona je u lesních hospodářských osnov závazná toliko celková výše těžeb, která je nepřekročitelná, a případně podíl melioračních a zpevňujících dřevin při obnově porostu (za podmínek zde dále uvedených), nikoli tedy vlastní údaj o stáří porostu (i když stanovená výše těžeb i z údaje o stáří porostu vychází). Obdobně je tomu u lesního hospodářského plánu (§ 24 odst. 2 cit. zákona).⁶²²

5.3.4 Omezení hospodaření v lese

Vlastník lesa má právo na náhradu újmy, která vznikla v důsledku omezení hospodaření v lese správním rozhodnutím, vůči orgánu státní správy, který o tomto omezení rozhodl (§ 11 odst. 3 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích). Právo na náhradu této újmy má soukromoprávní povahu. Veřejnoprávní charakter daného ustanovení se vyčerpává možností vydat předmětné rozhodnutí s cílem chránit zájem na zachování lesních porostů jako národního bohatství, tvořícího nenahraditelnou složku životního prostředí.⁶²³

Soudy judikují, že v případě lesů ochranných a lesů zvláštního určení, nacházejících se ve zvláště chráněných územích, je využití dřevní hmoty omezeno za účelem zachování těchto cenných zdrojů přírodního bohatství již přímo ze zákona, nikoli až rozhodnutím orgánu státní správy. Veřejný zájem na zachování tohoto přírodního bohatství je nadřazen zájmům hospodářským. Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích, a zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a

⁶²¹ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 12. 2008, čj. 2 As 64/2008-122.

⁶²² Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2004, čj. 2 As 16/2003-48.

⁶²³ Viz usnesení Nejvyššího soudu ze dne 24. 4. 2002, sp. zn. 25 Cdo 1211/2001 a ze dne 18. 4. 2002, sp. zn. 20 Cdo 2614/2000.

krajiny, svěřuje příslušným orgánům oprávnění usměrňovat činnost v lesích tak, aby výše uvedeného účelu bylo dosaženo. Vlastník lesa je povinen tento stav respektovat.⁶²⁴ Omezení těžby zde nepředstavuje individuální omezení vlastnického práva ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny, nýbrž jde toliko o přípustnou korekci jeho výkonu (čl. 11 odst. 3 Listiny) za účelem ochrany životního prostředí. Náhrada ušlého zisku podle § 11 odst. 3 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích, za tato omezení nenáleží, neboť nejsou konstituována správním rozhodnutím.⁶²⁵ Vlastník lesa má pouze nárok na náhradu zvýšených nákladů, pokud v důsledku ztíženého hospodaření vzniknou (§ 36 odst. 3 zákona o lesích).⁶²⁶ Tato úprava není protiústavní.⁶²⁷

Vlastníkům lesů ochranných a lesů zvláštního určení tedy náleží náhrada zvýšených nákladů, jestliže jim z omezení způsobu hospodaření v nich vzniknou (§ 36 odst. 3 a 4 cit. zákona). Tím není vyloučena aplikace již zmíněného obecného typu náhrady podle § 11 odst. 3 cit. zákona.⁶²⁸ Nejvyšší soud však judikuje, že náhrada újmy dle § 11 odst. 3 cit. zákona náleží jen tehdy, pokud omezení hospodaření má původ v rozhodnutí orgánu státní správy lesů ukládající opatření, které lze nařídít bez ohledu na kategorii lesa.⁶²⁹

Rozhodnutím udělený souhlas správy CHKO k asanaci stromů na území národní přírodní rezervace napadených kůrovcem, v němž je vymezen i způsob nakládání s těmito stromy, může být rozhodnutím o omezení hospodaření podle § 11 odst. 3 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích. Zda je v konkrétním případě takovým rozhodnutím, lze zjistit teprve srovnáním, jaký by byl způsob hospodaření za normálních okolností (nebylo-li by uvedené rozhodnutí vydáno) a zda by vlastník jinak v daných lokalitách hospodařil bez omezení, tj. tak, že by dosáhl předpokládaného zisku z těžby dřeva.⁶³⁰

Rozhodnutí orgánu státní správy o tom, že vytěžené dřevo bude v označených pásmech ponecháno na místě a asanováno odkloněním, představuje opatření spočívající v

⁶²⁴ Viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 6. 2006, čj. 51 Co 89/2006-154, rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 4. 2009, sp. zn. 25 Cdo 193/2007 a rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 6. 2004, sp. zn. 25 Cdo 119/2003. Srov. Stejskal, V.: Vývojové tendence právní úpravy ochrany přírody, Praha, Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2012, s. 152.

⁶²⁵ Viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 4. 2009, sp. zn. 25 Cdo 193/2007. Obdobně náleží Ústavního soudu ze dne 26. 4. 2012, sp. zn. IV. ÚS 2005/09. K opačnému postoji viz např. Kocourek, T.: Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí, 1. vyd., Praha, Leges, 2012, s. 141 a 145.

⁶²⁶ Viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 4. 2009, sp. zn. 25 Cdo 193/2007.

⁶²⁷ Viz náleží Ústavního soudu ze dne 26. 4. 2012, sp. zn. IV. ÚS 2005/09.

⁶²⁸ Viz Kocourek, T.: Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí, 1. vyd., Praha, Leges, 2012, s. 142 - 143. Obdobně viz Kusák, M.: Omezení vlastnického práva z důvodu ochrany životního prostředí a přírodních zdrojů in České právo životního prostředí, č. 1/2005, s. 69.

⁶²⁹ Viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 7. 2010, sp. zn. 25 Cdo 4/2008. Srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 4. 2009, sp. zn. 25 Cdo 193/2007. Ke kritice tohoto závěru srov. Kocourek, T.: Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí, 1. vyd., Praha, Leges, 2012, s. 141 a násl.

⁶³⁰ Viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 6. 2004, sp. zn. 25 Cdo 119/2003.

omezení hospodaření v lese v rámci zásahu proti kůrovci, které lze nařídit bez ohledu na kategorii lesů. Nejde o omezení hospodaření v lesích ochranných a lesích zvláštního určení podle § 36 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích. Poškozenému tak náleží pouze náhrada úšlého zisku dle § 11 odst. 3 cit. zákona jako důsledku omezení těžby.⁶³¹

5.3.5 Závazné stanovisko orgánu státní správy lesů

Souhlas podle § 14 odst. 2 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích, který je závazným stanoviskem dle § 149 odst. 1 správního řádu, nikoliv samostatným rozhodnutím ve správním řízení, nepodléhá samostatnému soudnímu přezkumu ve správním soudnictví. Jeho změny lze dosáhnout až v rámci odvolacího řízení proti konečnému rozhodnutí o zamítnutí žádosti.

Souhlas orgánu státní správy lesů je nezbytný mimo jiné v případě, že má být stavbou dotčen pozemek ve vzdálenosti do 50 metrů od kraje lesa, a slouží pak jako závazný podklad pro územní řízení, přičemž nesouhlas vylučuje vyhovění žádosti o územní rozhodnutí. Orgán státní správy lesů při úvaze o udělení souhlasu sice hodnotí jen zásah zamýšlené stavby do zájmu na zachování lesa a péče o něj ve smyslu § 1 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích, ale nesmí opomíjet ani ta ustanovení cit. zákona, která upravují povinnosti vlastníků lesů (§ 13), neboť orgán státní správy lesů chrání zájmy dané tímto zákonem z hlediska zajištění plnění funkcí lesa i z hlediska plnění povinností jejich vlastníky. Do těchto povinností může být nepřipustným způsobem zasaženo realizací stavby do 50 metrů od kraje lesa.⁶³²

5.3.6 Vynětí lesních pozemků

Rozhodnutí o umístění stavby, jakožto druh územního rozhodnutí, zde musí být dříve, než bude podána žádost o odnětí pozemků plnění funkcí lesa dle § 15 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích. Toto ustanovení sice nestanoví časový okamžik, kdy má být vydáno rozhodnutí o odnětí, zda před či po vydání územního rozhodnutí. Tento časový okamžik však vyplývá z ustanovení § 1 odst. 1 písm. i) vyhlášky č. 77/1996 Sb., o náležitostech žádosti o odnětí nebo omezení a podrobnostech o ochraně pozemků určených k plnění funkcí lesa, podle kterého je součástí žádosti o odnětí pozemků určených k plnění funkcí lesa mj. územní rozhodnutí (výjimečně i stanoviska dotčených orgánů státní správy).⁶³³

⁶³¹ Viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 7. 2010, sp. zn. 25 Cdo 4/2008.

⁶³² Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 11. 2008, čj. 5 As 40/2008-52.

⁶³³ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2008, čj. 1 As 37/2005-154 a Kocourek, T.: Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí, 1. vyd., Praha, Leges, 2012, s. 138.

5.3.7 Poškození lesa

Subjektem správního deliktu podle ustanovení § 4 zákona č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa, může být i vlastník lesa, ale jeho odpovědnost nelze bez dalšího dovodit toliko z odpovědnosti za stav majetku a za způsob hospodaření s ním. Za delikt odpovídá ten, kdo svým jednáním ohrozí nebo poškodí životní prostředí v lesích.⁶³⁴ Součástí objektivní stránky skutkové podstaty tohoto deliktu je nejen jednání (konání či opomenutí), ale také následek, spočívající v porušení nebo ohrožení zájmů, tvořících objekt deliktu. Proto také následek, jakož i účinek na konkrétním předmětu útoku je předmětem dokazování v řízení před správním orgánem.⁶³⁵

Trestný čin poškození lesa podle § 295 zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku, nepatří do kategorie trestných činů, u nichž je znakem skutkové podstaty škoda na majetku či prospěch. Následky neoprávněné těžby lesních porostů ve formě vzniku holé seče nebo proředění lesního porostu na celkové větší ploše lesa nejsou následky srovnatelnými s majetkovou škodou či prospěchem. Sčítání ploch vzniklé holé seče nebo proředění lesního porostu pod hranici zakmenění, aniž by spolu souvisely, by ve svých důsledcích znamenalo poskytnutí ochrany před jinými, byť taktéž škodlivými, účinky pro lesní porost, než jaké předvídá citované ustanovení, jehož smyslem je zabránit vzniku větších nebo souvisejících holých sečí či proředění lesního porostu na celkové větší ploše lesa, neboť právě ty vedou k přímému ohrožení lesa pro svoji obtížnou zalesnitelnost a současně též k ohrožení okolních lesních porostů. V případě pokračování v trestném činu nelze proto ani tyto následky sčítat a za dílčí útok pokračování v trestném činu nelze považovat takové jednání, které samo o sobě následek v zákonem vyžadované kvantitě nenaplnilo.⁶³⁶

5.3.8 Česká inspekce životního prostředí

Česká inspekce životního prostředí dozírá nad dodržováním právních předpisů a rozhodnutí, týkajících se funkcí lesů jako složky životního prostředí, právníckými a fyzickými osobami (§ 2 zákona č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa). Přísluší jí tak posuzovat, zda provedenou těžbou byl či nebyl porušen zákon č. 289/1995 Sb., o lesích, a rovněž jí přísluší vyslovovat závěry o proředění pod zákonnou mez. Na tom nic nemění skutečnost, že Česká inspekce životního prostředí není orgánem státní

⁶³⁴ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2004, čj. 5 A 42/2002-43.

⁶³⁵ Viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 7. 2008, čj. 1 As 15/2007-141.

⁶³⁶ Srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. 6. 2003, sp. zn. 7 Tdo 639/2003 a § 181c zákona č. 140/1961 Sb.

správy lesů (§ 47 odst. 1 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích).⁶³⁷ Tuto dozorovou pravomoc navíc vykonává ve vztahu k vlastníkům lesů i po prohlášení konkursu.⁶³⁸

Složkové zákony práva životního prostředí, které svěřují České inspekci životního prostředí provádět správní dozor nad dodržováním povinností fyzických a právnických osob při ochraně životního prostředí, zpravidla neobsahují komplexní speciální úpravu výkonu dozorových pravomocí.⁶³⁹ Česká inspekce životního prostředí proto v určitých případech postupuje podle zákona č. 552/1991, o státní kontrole.⁶⁴⁰

Ukončení či výsledek kontroly podle zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, není nezbytným předpokladem pro zahájení řízení o pokutě za ohrožení nebo poškození životního prostředí v lesích podle § 4 zákona č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa, ani pro uložení opatření k nápravě dle ustanovení § 3 odst. 2 téhož zákona.⁶⁴¹ Ačkoliv má Česká inspekce životního prostředí povinnost při své činnosti postupovat podle zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, neznamená to, že by vždy musela postupovat pouze podle tohoto zákona.⁶⁴²

Postihovat kontrolovanou osobu za neposkytnutí součinnosti při kontrole lze zásadně jen za situace, kdy kontrolované osobě bylo zahájení kontroly oznámeno. Hlavním smyslem oznámení je založit kontrolované osobě povinnost součinnosti a zároveň jí umožnit bránit svá práva v průběhu kontroly, popř. zúčastnit se průběhu kontroly. Kontrola ovšem nemusí být vždy oznámena předem. Ve fázi šetření je nezřídka nutná i jistá překvapivost kontroly, aby účel kontroly, jímž je zjištění skutečného stavu věcí, nebyl zmařen.⁶⁴³

5.3.9 Shrnutí

Z judikatury vyplývá, že lesem je pozemek určený k plnění funkcí lesa, bez ohledu na to, zda se na něm nacházejí lesní porosty. Pozemkem určeným k plnění funkcí lesa není například lesní školka. K závěru o tom, že jde o pozemek určený k plnění funkcí lesa, nepostačuje, že je daný pozemek takto formálně veden v katastru nemovitostí. Při činnostech

⁶³⁷ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2003, čj. 7 A 82/2002-40.

⁶³⁸ Viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. 1. 2008, čj. 9 Ca 15/2007-29.

⁶³⁹ K vodnímu zákonu srov. např. Horáček, Z. a kol.: Vodní zákon: s podrobným komentářem po velké novele stavebního zákona k 1. 1. 2013, 2. vyd., Praha, Soudy, 2013, s. 251 - 252. K zákonu o obchodování s ohroženými druhy srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2010, čj. 9 As 46/2010-97.

⁶⁴⁰ Viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2005, čj. 4 As 42/2004-87a ze dne 10. 5. 2007, čj. 7 As 19/2006-103. Viz také rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 13. 4. 2010, čj. 6 Ca 101/2007-31.

⁶⁴¹ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5. 2007, čj. 7 As 19/2006-103.

⁶⁴² Viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 7. 2. 2006, čj. 11 Ca 67/2005-68.

⁶⁴³ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2010, čj. 9 As 46/2010-97.

vykonávaných na pozemku určeném k plnění funkcí lesa je nutné dodržovat povinnosti, které jsou spjaty s činností v lese. Jejich porušení může být kvalifikováno jako správní delikt.

Je zakázáno stavět oplocení a jiné objekty v lese, ledaže by s tím vlastník lesa souhlasil. Podle Nejvyššího správního soudu však les nelze oplotit ani se souhlasem vlastníka, jestliže důvody tohoto oplocení jsou výhradně vlastnické či účelově zaměřené k omezení obecného užívání lesa. Ústavní soud ohledně obecného užívání lesa uvedl, že nezahrnuje právo na pravidelné užívání lesního pozemku majiteli rekreačního objektu, který je lesním pozemkem bezprostředně obklopen. Vlastník lesa má nárok na náhradu za takové užívání.

Nejvyšší soud judikoval, že zpevněná lesní cesta na pozemku určeném k plnění funkcí lesa, pokud současně vykazuje znaky účelové komunikace podle zákona o pozemních komunikacích, podléhá režimu tohoto zákona, včetně obecného užívání pozemních komunikací. V lesích je zakázáno jezdit a stát s motorovými vozidly. Výjimku z tohoto zákazu může povolit jen vlastník lesa. Soud proto nemůže bez souhlasu vlastníka lesa zřídit věcné břemeno průjezdu lesem. Soud nemůže zřídit ani věcné břemeno průchodu přes les, neboť každý již má možnost průchodu přes les zajištěnu institutem obecného užívání lesa.

Soudy judikují, že v případě lesů ochranných a lesů zvláštního určení, nacházejících se ve zvláště chráněných územích, je využití dřevní hmoty omezeno již přímo ze zákona, nikoli až rozhodnutím orgánu státní správy. Jde o přípustnou korekci výkonu vlastnického práva (čl. 11 odst. 3 Listiny) za účelem ochrany životního prostředí. NS že Vlastník lesa má nárok na náhradu zvýšených nákladů ztíženého hospodaření (§ 36 odst. 3 zákona o lesích). Tím není vyloučena náhrada úšlého zisku za neprovedenou těžbu (§ 11 odst. 3 zákona o lesích). Nejvyšší soud však judikuje, že náhrada této újmy náleží jen tehdy, pokud omezení hospodaření má původ v rozhodnutí orgánu státní správy lesů ukládající opatření, které lze nařídit bez ohledu na kategorii lesa.

NSS že Orgán státní správy lesů při úvaze o udělení souhlasu podle § 14 odst. 2 zákona o lesích hodnotí zásah zamýšlené stavby do zájmu na zachování lesa a péče o něj, nesmí však opomíjet ani zájem na plnění povinností vlastníka lesa. Do těchto povinností může být nepřipustným způsobem zasaženo realizací stavby do 50 metrů od kraje lesa. Souhlas je závazným podkladem pro územní řízení. Rozhodnutí o umístění stavby musí existovat dříve, než bude podána žádost o odnětí pozemků plnění funkcí lesa dle § 15 zákona o lesích.

Vrchní soud v Praze potvrdil výklad, podle něhož na udělení licence ke zpracování lesních hospodářských plánů a osnov je při splnění zákonných podmínek právní nárok. Jednání odborného lesního hospodáře, který v lese přímo hospodaří na základě smlouvy s vlastníkem lesa a zároveň opakovaně nerespektuje povinnosti stanovené vlastníkovému lesa zákonem o lesích, hodnotí Městský soud v Praze jako důvod k odnětí licence odborného lesního hospodáře, neboť jde o závažné porušování povinností odborného lesního hospodáře.

Univerzální sukcese do lesního hospodářského plánu při změně vlastníka lesa je podle judikatury bez dalšího možná pouze za předpokladu, že zároveň nedošlo ke změně rozlohy lesa, pro který byl plán schválen. Dojde-li ke změně rozlohy lesa, je vlastník povinen požádat orgán státní správy lesů o změnu závazných ustanovení lesního hospodářského plánu.

Nejvyšší správní soud vyloučil, že by údaj o stáří porostu uvedený v lesní hospodářské osnově mohl být rozhodující pro naplnění skutkové podstaty správního deliktu, který spočívá v provedení úmyslné mýtní těžby v porostu mladším 80 let. Rozhoduje skutečné stáří porostu.

Znakem skutkové podstaty trestného činu poškození lesa podle § 295 trestního zákoníku není škoda na majetku či prospěch. Smyslem tohoto ustanovení je zabránit vzniku větších holých sečí či nadměrnému proředění lesního porostu. Sčítání ploch vzniklé holé seče nebo proředění lesního porostu pod hranici zakmenění, aniž by spolu souvisely, není možné. V tomto smyslu nelze sčítat ani následky dílčích útoků pokračování v trestném činu.

České inspekci životního prostředí, přestože není orgánem státní správy lesů, přísluší posuzovat, zda provedenou těžbou byl či nebyl porušen zákon č. 289/1995 Sb., o lesích, a rovněž jí přísluší vyslovovat závěry o proředění pod zákonnou mez.

Městský soud v Praze a shodně Nejvyšší správní soud nepovažují provedení kontroly podle zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, za nezbytný předpoklad pro zahájení řízení o pokutě za ohrožení nebo poškození životního prostředí v lesích podle § 4 zákona č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa, ani pro uložení opatření k nápravě dle ustanovení § 3 odst. 2 téhož zákona.

Subjektem správního deliktu podle § 4 zákona č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí, je ten, kdo svým jednáním ohrozí nebo poškodí životní prostředí v lesích. To může být i vlastník lesa, jeho odpovědnost však nelze bez dalšího dovodit toliko z odpovědnosti za stav majetku a za způsob hospodaření s ním.

5.4 Ochrana půdy

Ochranu zemědělského půdního fondu, stejně jako ochranu jiných složek životního prostředí, nelze absolutizovat. Jednotlivé složky ochrany spolu musí být ve vzájemné rovnováze, stejně jako musí být hledána rovnováha mezi ochranou životního prostředí a jinými společenskými zájmy. Hledat a nalézat tuto rovnováhu při funkčním využití území je úkolem orgánů činných na úseku územního plánování a územního řízení. Do rozumného řešení získaného zákonným postupem nepřísluší soudu věcně zasahovat, a to ani k případné námitce nepřiměřeného rozsahu půdy odňaté ze zemědělského půdního fondu.⁶⁴⁴

Při posuzování otázky, zda pozemky jsou součástí zemědělského půdního fondu ve smyslu § 1 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, nestačí vycházet jen z obsahu zápisů v katastru nemovitostí, nýbrž i z důkazů o faktickém stavu pozemků. Pozemek, byť je veden v katastru nemovitostí jako "orná půda", nelze považovat za součást zemědělského půdního fondu, není-li zemědělsky obhospodařován. Pouhé označení druhem kultury zemědělské půdy v katastru nemovitostí, k zahrnutí pozemku do zemědělského půdního fondu nestačí. Naplněn musí být znak faktický, tj. skutečné obhospodařování pozemku jako zemědělského, i znak formální, tj. označení kultury v katastru nemovitostí.⁶⁴⁵

Rozhodnutí v pochybnostech podle § 1 odst. 4 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, o tom, zda se jde o součást zemědělského půdního fondu, je rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. a není rozhodnutím předběžné povahy podle § 70 písm. b) s. ř. s., a proto podléhá soudnímu přezkumu ve správním soudnictví.⁶⁴⁶

Smyslem zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, je veřejnoprávní ochrana zemědělského půdního fondu před jeho využíváním k jiným účelům, než k jakým má sloužit. Přestože užívání pozemku v zemědělském půdním fondu k jiným účelům, než ke kterým byl určen, je protiprávní, nelze za absolutně neplatný považovat právní úkon, jímž byly takové pozemky pronajaty k nezemědělským účelům, neboť § 39 zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku, s takovou okolností absolutní neplatnost nájemní smlouvy nespojuje. Prostředkem k dosažení žádoucího účelu je zde sankce správní.⁶⁴⁷

⁶⁴⁴ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, čj. 1 Ao 1/2006-74.

⁶⁴⁵ Viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 8. 2. 2007, sp. zn. 25 Cdo 944/2005, usnesení téhož soudu ze dne 24. 9. 2004, sp. zn. 28 Cdo 290/2004, a rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 10. 11. 1995, sp. zn. 6 A 905/94.

⁶⁴⁶ Viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2009, čj. 1 As 89/2008-80.

⁶⁴⁷ Viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 12. 5. 2005, sp. zn. 25 Cdo 2434/2004.

Povinnost zaplatit odvod za trvalé odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu podle § 11 odst. 1 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, stíhá žadatele, v jehož zájmu došlo k vydání souhlasu s odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu. Není rozhodné, zda na pozemcích budou realizovány stavby v zájmu jiných osob.⁶⁴⁸

Výše odvodů za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu, která byla stanovena v souhlasu k odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu, vydanému podle § 9 odst. 6 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, a který se stává závaznou součástí rozhodnutí o umístění stavby či stavebního povolení (§ 9 odst. 7 cit. zákona), nemusí být totožná s výší odvodů, jak o nich nakonec rozhodne orgán ochrany zemědělského půdního fondu podle § 11 odst. 2 cit. zákona. Výše odvodů je vymezena v souhlasu pouze orientačně. O konečné výši odvodů bude rozhodnuto až podle aktuálního skutkového a právního stavu bez ohledu na předchozí opatření či rozhodnutí (§ 11 odst. 2 cit. zákona). Konečná výše odvodů tak může doznat změny např. v důsledku úpravy velikostí záboru.⁶⁴⁹

Nepřípustné použití organických či průmyslových hnojiv nebo jakýchkoliv chemických prostředků postačuje k naplnění skutkové podstaty správního deliktu nedovoleného zasahování do přirozeného vývoje zvláště chráněných druhů rostlin podle § 88 odst. 1 písm. d) ZOPK, aniž se zároveň vyžaduje účinek spočívající ve zničení jedince zvláště chráněného druhu rostlin. Účinek je znakem deliktu podle § 88 odst. 2 písm. d) ZOPK.⁶⁵⁰

Ze shrnutí výše uvedeného lze usoudit, že pouhé označení druhem kultury zemědělské půdy v katastru nemovitostí k zahrnutí pozemku do zemědělského půdního fondu nestačí, nýbrž pozemek musí být též fakticky zemědělsky obhospodařován. Smyslem veřejnoprávní ochrany zemědělského půdního fondu je zamezit využívání pozemků v zemědělském půdním fondu k jiným účelům, než ke kterým jsou určeny. Přestože je takové jednání protiprávní, nelze právní úkon, jímž by byly takové pozemky pronajaty k nezemědělským účelům, považovat za absolutně neplatný podle občanského zákoníku. Povinnost zaplatit odvod za trvalé odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu stíhá žadatele, v jehož zájmu došlo k vydání souhlasu s odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu. Není rozhodné, zda na pozemcích budou realizovány stavby v zájmu jiných osob. Výše odvodů, která byla stanovena v souhlasu k odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu, vydanému pro účely rozhodnutí o umístění stavby či stavebního povolení, nemusí být totožná s konečnou výší odvodů.

⁶⁴⁸ Viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 22. 10. 2003, čj. 28 Ca 294/2001-38.

⁶⁴⁹ Viz rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 16. 2. 2001, čj. 31 Ca 136/2000-13.

⁶⁵⁰ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2005, čj. A 3/2003-47.

5.5 Myslivost

5.5.1 Střet myslivosti a vlastnictví

Předmětem práva myslivosti je volně žijící zvěř. Zvěř představuje především přírodní bohatství, které si stát vytkl za cíl chránit, zpravidla je označována jako *res nullius*, tedy věc nepatřící nikomu. Zvěř se pohybuje volně, bez ohledu na hranice pozemků, není součástí ani plodem pozemku, proto nelze ztotožnit vlastnictví pozemku s vlastnickým právem ke zvěři. Předmětem vlastnictví se stane až na základě přisvojení si ulovené či uhynulé zvěře.⁶⁵¹

Zvěři ve smyslu definice § 2 písm. b) zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, nedává pouhá evidenční značka ve sleších zvěře status hospodářských zvířat, na jejichž chov by se vztahoval zákon č. 166/1999 Sb., veterinární zákon, a zákon č. 154/2000 Sb., plemenářský zákon, a která by bylo možno bez dalšího lovit v honitbě jako zvířata z farmového chovu.⁶⁵²

Z hlediska vlastnictví zvířat či zvěře je třeba rozlišovat stav, kdy jsou zvířata chovaná v uzavřených oborách a kdy se zvěř volně pohybuje v přírodě. V prvním případě jsou zvířata ve vlastnictví toho, kdo je koupil či vyšlechtil. V případě druhém je zvěř považována za věc ničí a nabývání vlastnictví k ní se řídí zákonem č. 449/2001 Sb., o myslivosti.⁶⁵³ Správnost tohoto závěru je zřejmá i z možnosti uživatele honitby prodávat ulovenou zvěř pocházející z jeho honitby (§ 51 odst. 1), přičemž platně může prodat věc (zde zvěř) jen její vlastník.⁶⁵⁴

Myslivost, stejně jako právo myslivosti, má za cíl ochranu a rozvoj zvěře. Není pouhou zájmovou aktivitou, ale cílevědomou činností. Zákonná regulace myslivosti je legitimní, ačkoliv může v individuálních případech sklouznout výkon myslivosti na úroveň pouhé zábavy, případně k jejímu nezákonnému výkonu. Prohřešky proti právu myslivosti je třeba důsledně postihovat individuálně. Zvěř není prostředkem k realizaci myslivosti (sportu, zábavy). Naopak myslivost je prostředkem dosažení optimalizace chovu zvěře (ochrany přírody). Výkon práva myslivosti představuje zatížení vlastníka věcným břemenem chůze, jízdy a strpění myslivecké činnosti. Realizace myslivosti a práva myslivosti je v obecné rovině přípustnou korekcí vlastnického práva (čl. 11 odst. 3 Listiny).⁶⁵⁵

⁶⁵¹ Viz náleží Ústavního soudu ze dne 13. 12. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 34/03, publ. pod č. 49/2007 Sb.

⁶⁵² Viz rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 27. 7. 2010, čj. 51 Ca 7/2009-34.

⁶⁵³ Viz usnesení Ústavního soudu ze dne 19. 8. 2010, sp. zn. II. ÚS 2614/08 a rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 2. 2006, sp. zn. 22 Cdo 980/2005.

⁶⁵⁴ Viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. 7. 2008, čj. 28 Cdo 4487/2007-149.

⁶⁵⁵ Viz Nález Ústavního soudu ze dne 13. 12. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 34/03, č. 49/2007 Sb. a Stejskal, V.: Vývojové tendence právní úpravy ochrany přírody, Praha, Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2012, s. 151.

Pokud by vlastnické právo bylo vykonáváno způsobem, který by eliminoval myslivost a výkon práva myslivosti, byl by výkon vlastnického práva v rozporu s čl. 11 odst. 3 Listiny. Ovšem myslivost lze provozovat jen v rámci honitby, nikoli tedy na nehonebních pozemcích.

Zákon č. 449/2001 Sb., o myslivosti, rozlišuje dvě kategorie - myslivost a právo myslivosti. Myslivostí rozumí soubor činností prováděných v přírodě ve vztahu k volně žijící zvěři jako součástí ekosystému a spolkovou činnost směřující k udržení a rozvíjení mysliveckých tradic. Právem myslivosti se rozumí souhrn práv a povinností zvěř chránit, cílevědomě chovat, lovit, přivlastňovat si ulovenou nebo nalezenou uhynulou zvěř, její vývojová stadia a shozy paroží, jakož i užívat k tomu v nezbytné míře honebních pozemků. Myslivost není definována jako podnikání, ale jako vztah k volně žijící zvěři, jež tvoří součást ekosystému. Právo myslivosti tak nelze rozdělovat na ziskovou a neziskovou část, jednak proto, že zákon stanoví všechny složky jako integrální součást myslivosti, ale zejména proto, že jde o dvě strany téže mince; jednou je ochrana zvěře a péče o ni a druhou významně omezované právo lovu, jehož prvotním cílem je především regulace stavu zvěře.

Stanovení základních prostorových a kvalitativních parametrů honitby je motivováno potřebami zvěře tak, aby honitba představovala v konkrétní situaci nejlepší ekosystém s co nejrozmanitějšími životními podmínkami. Jedním z prostředků k zajištění optimalizace tvaru honitby je přiřazení určitého pozemku k honitbě. Myslivost představuje legitimní korekci vlastnického práva ve smyslu čl. 11 odst. 3 Listiny i tehdy, kdy se vlastník v rámci přiřezování pozemků na přiřazení nedohodne. Realizace myslivosti je činností ve veřejném zájmu. Aby její cíl - ochrana zvěře - nebyl ohrožen, nelze za všech okolností trvat na uzavření dohod se všemi vlastníky honebních pozemků zahrnovaných do honitby.⁶⁵⁶

5.5.2 Optimální stav zvěře v honitbě

Uživatel honitby je povinen zajišťovat v honitbě chov zvěře v rozmezí mezi minimálním a normovaným stavem, které byly určeny v rozhodnutí orgánu státní správy myslivosti o uznání honitby (§ 3 odst. 2 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti). Minimálním stavem zvěře je stav, při kterém není druh ohrožen na existenci a jeho populační hustota zabezpečuje biologickou reprodukci druhu. Normovaným stavem je nejvýše přípustný jarní stav, který odpovídá kvalitě životního prostředí zvěře a úživnosti honitby.⁶⁵⁷

⁶⁵⁶ Viz nálezy Ústavního soudu ze dne 13. 12. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 34/03. Viz také Stejskal, V.: Právo myslivecké kontra právo vlastnické v nálezu Ústavního soudu ČR in České právo životního prostředí, č. 3/2007, s. 64 - 83.

⁶⁵⁷ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 4. 2009, čj. 2 As 95/2008-51.

Vlastník obory, který požádal o její uznání, si tím zcela sám dobrovolně zvolil, aby jeho obora byla oborou v zákonném slova smyslu a podléhala tak režimu zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti. Musí pak nést všechny důsledky svého rozhodnutí, zejména okolnost, že vlastnické právo ke zvěři nevyplývá z vlastnictví pozemku. Zvěř v oboře by mu patřila, a dokonce by ani nebylo třeba dodržovat normované stavy podle tohoto zákona, kdyby zvolil farmový chov podle zákona č. 166/1999 Sb., veterinárního zákona.⁶⁵⁸

5.5.3 Požadavky na tvorbu honitby

Honitba nebo obora musí dosahovat nejen zákonné výměry, ale splňovat i ostatní požadavky na tvorbu honitby. Do jedné honitby nelze začlenit pozemky, pokud tvoří překážku pohybu zvěře nebo jsou pro ni nebezpečím (§ 17 odst. 5 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti.). Tak tomu bude v případě, že honitbou prochází dálnice, případně čtyřproudá rychlostní silnice, která obsahuje mnohé obdobné stavební prvky jako dálnice. Tím navíc není dána ani souvislost honebních pozemků podle § 2 písm. g) tohoto zákona. Honitba tak nesplňuje požadavky na tvorbu honitby.⁶⁵⁹

Účastníkem řízení o uznání honiteb je také nečlen honebního společenstva vlastníci pozemek, který má být přiřazen k navrhované honitbě.⁶⁶⁰ Účastníkem řízení o přiřazení honebních pozemků, které netvoří vlastní nebo společenstevní honitbu, je rovněž nájemce honitby, která mezí s přiřazenými honebními pozemky.⁶⁶¹ Jediným účastníkem řízení o registraci honebního společenstva je přípravný výbor honebního společenstva.⁶⁶²

5.5.4 Vystoupení z honebního společenstva

Vlastník, který žádá o prohlášení pozemku za nehonební (§ 17 odst. 2 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti), musí tvrdit, že mu vedle vlastnického práva náleží jiné ústavně zaručené právo, které vylučuje výkon práva myslivosti. Tím může být např. svoboda myšlení, svědomí a vyznání, jakož i zájem vlastníka na specifickém využívání pozemku, je-li silnější než obecný zájem na péči o zvěř v rámci výkonu práva myslivosti.⁶⁶³

⁶⁵⁸ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 4. 2009, čj. 2 As 95/2008-51.

⁶⁵⁹ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2007, čj. 3 As 40/2005-159.

⁶⁶⁰ Srov. rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 27. 4. 2006, čj. 15 Ca 114/2005-23.

⁶⁶¹ Viz rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 12. 9. 2008, čj. 30 Ca 147/2007-101.

⁶⁶² Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 10. 2008, čj. 3 Aps 5/2008-282.

⁶⁶³ Viz Kocourek, T.: Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí, 1. vyd., Praha, Leges, 2012, s. 153-154. Srov. náleží Ústavního soudu ze dne 13. 12. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 34/03.

Vlastníci nehonebních pozemků nemají nárok na náhradu újmy za nucené přičlenění pozemků k honitbě (§ 30 odst. 2 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti) ani nárok na náhradu škody způsobené zvěří na pozemku (§ 52 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti).⁶⁶⁴

Vystoupení člena z honebního společenstva nezpůsobí změnu rozhodnutí o uznání honitby. Se zánikem členství vlastníka honebních pozemků v honebním společenstvu nelze spojovat vyčlenění jeho pozemků z honitby, jejímž držitelem [§ 2 písm. m) zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti] je toto honební společenstvo. Tato honitba je totiž uznána (a pozemkově vymezena) správním rozhodnutím [§ 2 písm. i), § 18 odst. 1 cit. zákona] jako celek a vystoupení člena z honebního společenstva se tohoto správního rozhodnutí o uznání honitby nemůže dotknout [§ 18 odst. 1 cit. zákona].⁶⁶⁵

Jelikož se na pozemku vlastníka honebních pozemků, který vystoupil z honebního společenstva dle § 26 odst. 3 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, nadále vykonává právo myslivosti, náleží vlastníkovu náhrada podle § 30 odst. 2 cit. zákona, *per analogiam*. Vztah tohoto vlastníka k honebnímu společenstvu, které využívá nadále jeho pozemky k výkonu práva myslivosti, není výslovně upraven. Avšak vlastníku honebních pozemků přísluší podle obdobného užití tohoto ustanovení náhrada od honebního společenstva, o které v případě absentujícího správního rozhodnutí o přičlenění pozemků k honitbě rozhodne soud.⁶⁶⁶

V případě, kdy výkonem myslivecké činnosti dojde ke vzniku hospodářsky významné škody, která zbaví vlastníka honebního pozemku možnosti realizace práva užívat plody a užitky věci, jedná se o omezení ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny, a musí dojít ke kompenzaci škody, která vznikne. Podle Ústavního soudu je pak nárok na náhradu škody pro tento případ upraven v § 52 a násl. cit. zákona. Tato konstrukce však nelogicky zaměňuje odpovědnostní vztah k náhradě škody a omezení vlastnického práva.⁶⁶⁷ Nad rámec požadavků daných čl. 11 odst. 4 Listiny přiznal zákonodárce na objektivním principu také náhradu té škody, která byla způsobena zvěří, tedy bez přímého vlivu lidské činnosti, byť i zde musí jít o škodu, která vznikla v důsledku realizace práva myslivosti.⁶⁶⁸

⁶⁶⁴ Viz Kocourek, T.: Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí, 1. vyd., Praha, Leges, 2012, s. 154-155.

⁶⁶⁵ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2007, čj. 9 As 18/2007-109.

⁶⁶⁶ Viz náleží Ústavního soudu ze dne 6. 3. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 3/06, publ. pod č. 149/2007 Sb. Srov. odlišné stanovisko soudkyně E. Wagnerové ke zmiňovanému nálezu.

⁶⁶⁷ Blíže viz Kocourek, T.: Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí, 1. vyd., Praha, Leges, 2012, s. 152. Srov. náleží Ústavního soudu ze dne 13. 12. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 34/03.

⁶⁶⁸ Viz náleží Ústavního soudu ze dne 13. 12. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 34/03, publ. pod č. 49/2007 Sb. K náhradě škod vzniklých v období před 10. 5. 2000 srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 10. 2002, sp. zn. 25 Cdo

5.5.5 Povinnosti člena mysliveckého sdružení

Člena mysliveckého sdružení lze považovat za chovatele podle § 40 odst. 1 zákona č. 166/1999 Sb., veterinárního zákona. To vyplývá i z vymezení chovu zvěře v ustanovení § 3 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti. K chovu zvěře v honitbě je povolán její držitel, přičemž myslivecké sdružení vykonává tuto činnost prostřednictvím svých orgánů a členů. Člen mysliveckého sdružení má proto v souladu s § 8 tohoto zákona, podle něhož se ochranou myslivosti rozumí mimo jiné ochrana zvěře před nakažlivými nemocemi, povinnost zajistit neškodné odstranění vedlejších živočišných produktů ve smyslu § 40 zákona č. 166/1999 Sb., veterinárního zákona. Pokud člen mysliveckého sdružení nejprve jím postřelenou lišku nedohledal a následně ji usmrcenou ponechal v honitbě, aniž by oznámil tuto skutečnost mysliveckému hospodáři, hrubě porušil povinnosti člena mysliveckého sdružení.⁶⁶⁹

5.5.6 Shrnutí

Předmětem práva myslivosti je volně žijící zvěř. Zvěř není součástí pozemku a nelze ztotožnit vlastnictví pozemku s vlastnickým právem ke zvěři. Myslivost a právo myslivosti, jak judikoval Ústavní soud, mají za cíl ochranu a rozvoj zvěře. Myslivost není pouhou zájmovou aktivitou, ale cílevědomou činností k ochraně zvěře, prostředkem k optimalizaci chovu zvěře. Stanovení základních parametrů honitby je motivováno potřebami zvěře tak, aby honitba představovala v konkrétní situaci nejlepší ekosystém s co nejrozmanitějšími životními podmínkami. Do honitby například nelze začlenit pozemky, kterými vede rychlostní silnice.

Jedním z prostředků k zajištění optimalizace tvaru honitby je přiřazení určitého pozemku k honitbě. Také tehdy, kdy se vlastník nedohodne na přiřazení pozemku, je realizace myslivosti přípustnou korekcí vlastnického práva (čl. 11 odst. 3 Listiny). Podle Ústavního soudu musí vlastník, který žádá o prohlášení pozemku za nehonební, tvrdit, že mu náleží ústavně zaručené právo, které vylučuje výkon práva myslivosti.

Nejvyšší správní soud judikoval, že vystoupení člena z honebního společenstva nemá za následek vyčlenění jeho pozemků z honitby, a proto nezpůsobí změnu rozhodnutí o uznání honitby. Jelikož se na pozemku vlastníka honebních pozemků, který vystoupil z honebního společenstva, nadále vykonává právo myslivosti, náleží podle Ústavního soudu vlastníkovi náhrada od honebního společenstva.

1753/2002. Tento rozsudek se týká odpovědnosti státu za škodu způsobenou zvěří, jejíž početní stavy nelze lovem snižovat (§ 34 odst. 3 zákona č. 23/1962 Sb., o myslivosti) za situace, kdy nebyl vydán zákonem předpokládaný prováděcí předpis s úpravou podrobností poskytování náhrad škod.

⁶⁶⁹ Viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. 10. 2007, sp. zn. 28 Cdo 1077/2007.

5.6 Regulace nakládání s odpady

5.6.1 Komunální odpad

Obec je původcem komunálního odpadu, jakmile nepodnikající fyzická osoba odpady odloží na místě k tomu určeném. Stejným okamžikem se obec stane i vlastníkem odpadu [§ 4 odst. 1 písm. x) zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech]. Důvodem této koncepce je předpoklad, že obec má k naplnění účelu uvedeného zákona lepší ekonomické předpoklady než běžný občan. Okolnost, že obec je jako vlastník odpadu určena zákonem č. 185/2001 Sb., o odpadech, tedy normou veřejnoprávní, neznamená, že by v takovém případě předpisy práva soukromého neposkytovaly ochranu vlastníkovvi proti tomu, kdo do jeho práva zasahuje.⁶⁷⁰ Vlastník, který ukládá svůj odpad na pozemky bez dohody s jejich majitelem, se na jeho úkor bezdůvodně obohacuje, neboť mu za ukládání odpadů nedává žádnou protihodnotu.⁶⁷¹

Na obec se vztahuje uvedená fikce původce komunálního odpadu bez ohledu na to, zda obec odpad vytvořila či na určené místo na svém území sama uložila. Neučiní-li obec dostatečná opatření k zabránění nežádoucího znehodnocení, odcizení nebo úniku odpadů, nese odpovědnost dle § 66 odst. 2 písm. b) zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech.⁶⁷²

Obec musí určit místa, kam mohou fyzické osoby odkládat komunální odpad, a zajistit místa, kam mohou odkládat jeho nebezpečné složky. Vzhledem k specifickým komunálního odpadu může obec v samostatné působnosti stanovit obecně závaznou vyhláškou systém nakládání s komunálním odpadem (§ 17 odst. 2 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech).⁶⁷³

Ústavní soud opakovaně judikoval, že právní úprava v zákoně č. 185/2001 Sb., o odpadech, je natolik komplexní a kogentní, že „*v otázkách spadajících pod režim citovaného zákona není obec oprávněna postupovat jinak, než zákonem výslovně stanoveným postupem.*“ Při stanovení systému nakládání s komunálním odpadem nemůže obec vytvářet další pravidla a ukládat povinnosti nad rámec zákona.⁶⁷⁴ Obec např. nemůže označit za komunální odpad věci, které pod jeho legální definici nespádají, a regulovat nakládání s nimi.⁶⁷⁵

⁶⁷⁰ Srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. 10. 2008, sp. zn. 22 Cdo 3202/2008.

⁶⁷¹ Srov. rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 21. 11. 2005, čj. 57 Co 451/2005-827. (Rozhodnutí bylo zrušeno rozsudkem Nejvyššího soudu ze dne 29. 8. 2008, sp. zn. 33 Odo 820/2006).

⁶⁷² Viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 7. 2006, čj. 9 Ca 296/2004-49.

⁶⁷³ Viz náleží Ústavního soudu ze dne 10. 12. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 16/02, publ. pod č. 556/2002 Sb.

⁶⁷⁴ Viz např. cit. náleží a náleží Ústavního soud ze dne 14. 11. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 36/06, publ. pod č. 18/2007 Sb.

⁶⁷⁵ Viz náleží Ústavního soudu ze dne 14. 11. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 39/06, publ. pod č. 19/2007 Sb.

Za účelem získání finančních prostředků na nakládání s komunálním odpadem má obec možnost si vybrat, zda stanoví poplatek za komunální odpad [§ 17a zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech] nebo místní poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů [§ 1 písm. h) zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích] anebo zda bude vybírat úhradu za stejnou činnost od fyzických osob na smluvním základě. Možnosti jsou dány alternativně, volbou jedné jsou vyloučeny ostatní.

Jakkoliv je samotné stanovení obou zmíněných poplatků věcí samostatné působnosti obce, jejich správa (např. vydání platebního výměru) je vykonávána v rámci přenesené působnosti. Ani správa poplatku za komunální odpad tak nepatří do samostatné působnosti, neboť opačný výklad by postrádal logiku, když by pak proces jejich vymáhání probíhal v odvolacím řízení u odlišných orgánů, ačkoliv jsou oba tyto poplatky koncipovány jako alternativní a směřují ke stejnému účelu. Na poplatky za komunální odpad a na řízení o nich se aplikuje daňový řád (§ 17a odst. 6 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech), neaplikuje se však celá škála opravných prostředků, ale jen ustanovení o řádném opravném prostředku.⁶⁷⁶

Vymezení a správa místního poplatku se řídí zákonem č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích. Posouzení, zda je konkrétní osoba plátcem poplatku či nikoli, musí být prováděno pouze v režimu tohoto zákona, přičemž pro vznik poplatkové povinnosti postačí vyhovění kritériím uvedených v § 10b odst. 1 zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích. Této povinnosti se plátce nemůže vyhnout s poukazem na to, že mu žádný komunální odpad ve smyslu zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, nevzniká. Okolnost, zda fyzická osoba, která je přihlášená k trvalému pobytu v obci se zavedeným místním poplatkem, komunální odpad skutečně vytváří či nikoli, je z pohledu poplatkové povinnosti irelevantní.⁶⁷⁷

Vybírat úhradu za provoz systému nakládání s komunálními odpady fyzických osob na smluvním základě je obec oprávněna dle § 17 odst. 5 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech. V tomto ustanovení předpokládané smluvní ujednání však nemůže být součástí obecně závazné vyhlášky. Ta nemůže stanovit povinnost osob uzavřít občanskoprávní smlouvu.⁶⁷⁸

Zde totiž obec nevystupuje jako vykonavatel veřejné moci, nýbrž jako subjekt práva soukromého a nemůže tak vydávat jednostranné příkazy. Právě obci jako nositelce veřejné moci zákon ukládá zajistit zabezpečení sběru a likvidace komunálního odpadu. Povinností

⁶⁷⁶ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2010, čj. Komp 4/2010-40.

⁶⁷⁷ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2008, čj. 5 Afs 175/2006-11.

⁶⁷⁸ Viz náleží Ústavního soudu ze dne 4. 10. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 7/04, publ. pod č. 470/2005 Sb.

obce je převést komunální odpad do vlastnictví osoby oprávněné k jeho převzetí [§ 17 odst. 1 a § 16 odst. 1 písm. c) zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech], proto se obec nemůže odpovědnosti za komunální odpad odložený fyzickými osobami na jí předem určená místa zprostit tím, že uloží těmto osobám povinnost k uzavření smluv s oprávněnou osobou zmocněnou obcí k zajištění svozu a odstraňování odpadu na jejím území.⁶⁷⁹

Obec rovněž nemůže vyhláškou stanovit minimální týdenní objemy ani počty sběrných nádob u obytných domů v závislosti na počtu bytů či uživatelů. Zákonodárce v zákoně č. 185/2001 Sb., o odpadech, obdobné kvóty nestanovil, jelikož by to bylo v rozporu se snahou vzniku odpadu předcházet (§ 10), popř. již vzniklé odpady přednostně využívat (§ 11). Naopak stanovení povinnosti zajistit si pro shromažďování odpadu dostatečný počet sběrných nádob, jen zpřesňuje povinnost odkládat komunální odpad na místech a do nádob k tomu určených, a není tak v rozporu s účelem uvedeného zákona.⁶⁸⁰

Přestože do pravomoci obce náleží určit místa pro sběrné nádoby (§ 17 odst. 3 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech), nelze tím omezovat svobodu vlastníka soukromého objektu rozhodnout se k umístění sběrné nádoby uvnitř objektu, tj. mimo veřejné prostranství.⁶⁸¹ Obec nemůže uložit vlastníkově, nájemci či správci objektu nebo bytu povinnost udržovat čistotu na stanovištích sběrných nádob na domovní odpad. Takové povinnosti vyplývají ze soukromoprávních vztahů a obecně závazných hygienických předpisů.⁶⁸²

5.6.2 Nakládání s odpady

Rozhodnutí v pochybnostech, zda se určitá movitá věc považuje za odpad, vydávané pro potřeby celního úřadu, je úkonem správního orgánu předběžné povahy, proti němuž je žaloba nepřijatelná ve smyslu § 68 písm. e) s. ř. s., neboť se jedná o podkladové rozhodnutí. Nezasahuje konečným způsobem do subjektivních práv či povinností fyzické či právnické osoby, ale řeší pouze předběžnou otázku pro účely dalšího postupu celního úřadu.⁶⁸³

Činnost spočívající ve vyřizování nežádoucích příměsí ze shromážděné směsné stavební a demoliční suti je nutné kvalifikovat jako nakládání s odpady. Z možnosti získání druhotných surovin použitelných k další stavební výrobě z odpadu představovaného směsnou

⁶⁷⁹ Viz náleží Ústavního soudu ze dne 4. 10. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 7/04, publ. pod č. 470/2005 Sb.

⁶⁸⁰ Viz náleží Ústavního soudu ze dne 4. 10. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 7/04, publ. pod č. 470/2005 Sb.

⁶⁸¹ Viz náleží Ústavního soudu ze dne 21. 10. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 46/06.

⁶⁸² Viz náleží Ústavního soudu ze dne 14. 11. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 39/06, publ. pod č. 19/2007 Sb.

⁶⁸³ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, čj. 4 As 31/2004-53. Srov. Rybářová, L.: Právní aspekty přeshraniční přepravy odpadů in Česká právo životního prostředí, č. 23, 2/2008, s. 3 - 44.

stavební a demoliční sutí nelze dovodit, že surovinou (a nikoliv odpadem) je i veškerá suť jako celek, neboť ta je bez dalších úprav (vytřídění nežádoucích příměsí a roztržení směsi na jednotlivé stavební materiály) ve stavebnictví nepoužitelná.⁶⁸⁴

Pozemek, který je veden v katastru nemovitostí jako orná půda a podle schváleného územního plánu obce je navržen k využití jako trvalý travní porost, není určen k nakládání s odpady. Uložení či využívání odpadů na tomto pozemku je v rozporu s ustanovením § 12 odst. 1 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech. Ukládáním stavební suti na tomto pozemku může dojít k lokálnímu poškození životního prostředí, které spočívá v poškození stávající fauny a flóry, ve zničení přirozených fyzikálních, chemických a biologických vlastností zemědělské půdy a ve změně odtokových poměrů i retenční schopnosti dané lokality, a k ohrožení životního prostředí znečištěním ovzduší prachem. Neupravené (nerecyklované) stavební a demoliční odpady nelze obecně využívat na jakékoliv terénní úpravy a rekultivace. Jejich využívání je v rozporu zejména s ust. § 12 vyhlášky č. 383/2001 Sb., které řeší možnost použití odpadů volně na terénu. Bez předchozího posouzení osobou pověřenou k hodnocení nebezpečných vlastností odpadů nelze případné nebezpečné vlastnosti odpadů vyloučit.⁶⁸⁵

Prokáže-li se v průběhu správního řízení, že odpad zařazený fyzickou osobou oprávněnou k podnikání či právnickou osobou do kategorie „ostatní“ má některou z nebezpečných vlastností odpadu uvedenou v příloze č. 2 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, je nutno její jednání kvalifikovat jako jiný správní delikt uvedený v § 66 odst. 4 písm. a) citovaného zákona. Odpovědná osoba je povinna takový odpad zařadit do programu nebezpečných odpadů a jako s takovým s ním zacházet. Této odpovědnosti se lze zprostit prokázáním, že odpad nebezpečné vlastnosti nemá, např. předložením certifikovaného osvědčení o vyloučení jeho nebezpečnosti (§ 6 odst. 4 cit. zákona).⁶⁸⁶

5.6.3 Řízení o souhlasu k provozování sběrného dvora

V řízení o vydání souhlasu k provozování zařízení ke sběru, výkupu a využívání odpadů a souhlasu s provozním řádem takového zařízení dle § 14 odst. 1 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, mohou mít za splnění podmínek § 27 odst. 2 správního řádu postavení účastníků řízení i vlastníci sousedních pozemků. Je-li řízení o souhlasu řízením konečným,

⁶⁸⁴ Srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 13. 9. 2006, čj. 9 Ca 101/2005-66 (vycházející z již neúčinného zákona o odpadech). Kasační stížnost směřující proti tomuto rozsudku Nejvyšší správní soud zamítl rozsudkem ze dne 11. 9. 2008, čj. 6 Afs 46/2007-136.

⁶⁸⁵ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2007, čj. 4 As 87/2006-81.

⁶⁸⁶ Viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 7. 2006, čj. 8 Ca 244/2004-44.

jehož výsledkem je rozhodnutí o právech a povinnostech, musí být dotčeným osobám umožněna účast již na tomto řízení. Je-li však souhlas pouze podkladem pro navazující řízení (např. stavební), jedná se pouze o závazné stanovisko, které není rozhodnutím, a vlastníci sousedních nemovitostí mohou být účastníky pouze navazujícího řízení.⁶⁸⁷

Zařízení k využívání, odstraňování, sběru nebo výkupu odpadů lze provozovat pouze na základě povolení dle § 14 odst. 1 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech. Provozovatel zařízení se musí při přebírání odpadu prokazovat tímto rozhodnutím, nikoli pouze dokladem o oprávnění k podnikání v daném oboru. Kdyby povolení bylo seznatelné z běžně dostupných údajů obchodního rejstříku, postrádalo by smyslu trvat na povinnosti prokazovat se zvláštním povolením. Ze zápisu předmětu činnosti v obchodním rejstříku, kterým je nakládání s odpady, nelze mít za prokázané, že jsou splněny zákonné podmínky, vyžadované pro takovou činnost zákonem č. 185/2001 Sb., o odpadech. Každý je povinen zjistit, zda osoba, které předává odpady, je k jejich převzetí podle tohoto zákona oprávněná (§ 12 odst. 4). Pokud se tato osoba oprávněním neprokáže, nesmí jí být odpad předán.⁶⁸⁸

Při posuzování, zda původce odpadu předal odpad osobě, která k jeho převzetí není oprávněna, musí správní orgán postavit najisto povahu smlouvy mezi původcem odpadu a osobou, na jejímž pozemku byl odpad ukládán. Pokud by se jednalo o smlouvu o ukládání odpadu nebo jinou smlouvu, na základě které nedochází k převodu odpadu do vlastnictví jiného, nýbrž odpad zůstává ve vlastnictví původce k dalšímu použití, nelze mu vytýkat porušení ustanovení § 16 odst. 1 písm. c) zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, tedy povinnosti převést odpady, které sám nemůže využít nebo odstranit v souladu s tímto zákonem, do vlastnictví pouze osobě oprávněné dle § 12 odst. 3 k jejich převzetí.⁶⁸⁹

5.6.4 Odpovědnost

Nakládat s odpady lze zásadně pouze způsoby a v zařízeních k tomu určených (§ 12 odst. 2 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech), přičemž k provozování takového zařízení je nutné si opatřit souhlas (§ 14 odst. 1 cit. zákona). Porušení těchto povinností zakládá odpovědnost za správní delikt (§ 66 cit. zákona). Takovým porušením je například ukládání směsi hutních strusek a hutní sutě do vytěženého lomu na pozemku, na kterém měla být podle platného územního rozhodnutí uložena za účelem rekultivace lomu pouze ekologicky

⁶⁸⁷ Viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. 6. 2009, čj. 10 Ca 381/2007-113 se zohledněním rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, čj. 2 As 75/2009-113.

⁶⁸⁸ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2007, čj. 5 As 82/2006-64.

⁶⁸⁹ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2007, čj. 5 As 82/2006-64.

nezávadná suť. Hutní strusky a hutní suť jsou materiály, které náleží podle Katalogu odpadů (vyhláška č. 381/2001 Sb.) do katalogových čísel odpadů č. 100201 a 100202, proto na ně nelze pohlížet jako na ekologicky nezávadnou suť, nýbrž jako na odpady, a manipulace s nimi podléhá režimu zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech.⁶⁹⁰

Zatímco ustanovení § 66 odst. 3 písm. d), popř. e) zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, sankcionuje provozování zařízení bez potřebného souhlasu (viz § 14 odst. 1), na odlišné situace míří ustanovení § 66 odst. 4 písm. b) cit. zákona, které dopadá na případy nakládání s odpady v zařízeních, v nichž se s odpady nakládat nesmí. Postihuje zejména provozování tzv. „černých“ skládek, umístování odpadů v naprosto nevhodných místech apod. O takový případ evidentně nejde, pokud je zařízení způsobilé být k určité úrovni nakládání s odpady schváleno. Touto skutečností se však nelze deliberovat v případě správního deliktu podle § 66 odst. 3 písm. d) nebo e), jehož skutková podstata je založena na porušení povinnosti obstarat si předem souhlas správního orgánu s provozem zařízení.⁶⁹¹ Jedinou skutečností rozhodnou pro vznik (objektivní) odpovědnosti za tento delikt je faktické provozování zařízení bez potřebného souhlasu.⁶⁹²

Pro naplnění podmínek odpovědnosti za správní delikt v oblasti nakládání s odpady není důležité prokázat ohrožení životního prostředí, nýbrž naplnění znaků příslušné skutkové podstaty.⁶⁹³ Skutková podstata správního deliktu podle § 66 odst. 3 písm. c) zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, nespočívá v ohrožení či poškození životního prostředí, nýbrž v převzetí odpadu osobou, která k tomu není podle § 12 odst. 3 citovaného zákona oprávněna pro nedostatek vybavení zařízením k využití či odstranění odpadu. Tyto znaky skutkové podstaty správního deliktu samy o sobě vyjadřují možnost ohrožení životního prostředí. Osoba, která odpad neoprávněně převzala, se nemůže zprostit odpovědnosti odkazem na to, že nakládáním s odpadem nedošlo k ohrožení či poškození životního prostředí.⁶⁹⁴

K míře a závažnosti ohrožení či poškození životního prostředí se přihlíží pouze při stanovení pokuty (§ 67 odst. 2 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech).⁶⁹⁵ Správní orgán při jejím stanovení nepřekročí meze správního uvážení, když jako hledisko pro její výši zohlední

⁶⁹⁰ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2004, čj. 7 A 30/2002-98, který vycházel z již neúčinného zákona o odpadech.

⁶⁹¹ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2012, čj. 5 As 52/2011-88.

⁶⁹² Viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 7. 2006, čj. 9 Ca 37/2004-34.

⁶⁹³ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2012, čj. 5 As 52/2011-88.

⁶⁹⁴ Viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. 3. 2009, čj. 9 Ca 184/2007-28.

⁶⁹⁵ Viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. 3. 2009, čj. 9 Ca 184/2007-28, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2012, čj. 5 As 52/2011-88.

také delikventovu recidivu. Ta je sice zákonným hlediskem pouze při postupu podle odst. 3 téhož ustanovení, to však nebrání tomu, aby v konkrétním případě, kdy není postupováno dle odst. 3, nýbrž dle odst. 2, byla tato skutečnost zvažována v rámci rozpětí sankce.⁶⁹⁶

V souladu s § 67 odst. 2 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, se při stanovení výše pokuty přihlíží zejména k závažnosti ohrožení životního prostředí, popřípadě k míře jeho poškození. Tato hlediska by měl správní orgán při stanovení výše pokuty vzít v potaz vždy.⁶⁹⁷ Obsahuje-li zákon pouze výčet příkladný, musí se správní orgán právě těmito zákonem zmiňovanými hledisky zabývat vždy, může však přihlídnout i k jiným hlediskům⁶⁹⁸

Správní orgány dohlízejí nad dodržováním právních předpisů a za tímto účelem provádějí kontroly. Cílem kontroly je prověřit, zda kontrolovaný subjekt dodržuje zákonem stanovené povinnosti. Vychází přitom zejména z výsledků šetření učiněného zpravidla v jeho provozovně. Předpokladem nezkráceného zjištění skutečného stavu nakládání s odpady je překvapivost provedené kontroly. Předchází se tím možným manipulacím vedených snahou zakrýt skutečný stav. Kontrolovaná osoba musí poskytnout součinnost ve smyslu § 16 odst. 1 písm. h) zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, jinak spáchá správní delikt dle § 66 odst. 2 písm. c) cit. zákona. K tomuto porušení může dojít jak jednáním, tak opomenutím.⁶⁹⁹

Pro vznik odpovědnosti tu není podstatné, zda došlo k ohrožení životního prostředí, dokonce ani to, zda byly skutečně porušovány povinnosti v oblasti odpadového hospodářství. Postihuje se totiž bránění řádnému výkonu státní správy (kontrolní činnosti). Takovým jednáním přímo nedochází k ohrožování či poškozování životního prostředí, tudíž míra jeho ohrožení či poškození, nemůže být určujícím kritériem ani při ukládání sankce. Odpovědnost za uvedený správní delikt je absolutní objektivní odpovědností. Nelze se jí zprostit, případná existence vážných důvodů ospravedlňujících protiprávní jednání by mohla být významná pouze z hlediska správního uvážení o výši sankce. Třebaže k ohrožení či poškozování životního prostředí zde nedochází, může být uložena pokuta v poměrně vysoké výši, jelikož bránění výkonu kontroly je vysoce společensky nebezpečné a představuje závažné porušení zákona, přičemž sankce musí být pro delikventa citelná, aby měla přiměřený výchovný účinek.⁷⁰⁰

⁶⁹⁶ Viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 25. 1. 2007, čj. 6 Ca 279/2005-48.

⁶⁹⁷ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2012, čj. 1 As 105/2012-31.

⁶⁹⁸ Ke správnímu uvážení o výši pokuty dle § 67 odst. 2 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 27. 12. 2001, čj. 7 A 77/99-41 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2009, čj. 6 As 34/2008-54.

⁶⁹⁹ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2006, čj. 2 As 50/2005-53.

⁷⁰⁰ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2012, čj. 1 As 3/2012-42.

Lhůta pro zahájení řízení o správním deliktu ve smyslu ustanovení § 67 odst. 1 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, počíná plynout ode dne, kdy se o porušení povinnosti příslušný správní úřad dozvěděl. Tím se rozumí okamžik vědomosti příslušného orgánu o skutkových okolnostech deliktu v rozsahu, který umožní jejich předběžné právní zhodnocení.⁷⁰¹

Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech, je veřejnoprávní předpis, neboť stanoví veřejnoprávní povinnosti, zakládá mezi státem a soukromým subjektem veřejnoprávní vztah, z něhož pramení odpovědnost adresáta povinností a případná sankce za jejich porušení. Legitimita regulace nakládání s odpadem se opírá o nutnost ochrany veřejného zájmu, který například v případě infekčního odpadu představuje především lidské zdraví. Odpovědnosti za plnění veřejnoprávních povinností se nelze vyhnout soukromoprávním ujednáním.⁷⁰²

5.6.5 Přeshraniční přeprava odpadu

Havarovaný automobil dovezený za účelem jeho částečného využití na náhradní díly je odpad. Jestliže byly využitelné i nevyužitelné části přivezeny jako jedna movitá věc, je tuto věc nutno hodnotit jako jeden celek. V situaci, kdy není možné jednotlivé součásti automobilu posoudit podle toho, jakým způsobem s nimi hodlá vlastník v budoucnu naložit, nelze jej považovat za věc, která byla dovezena se záměrem jejího využití k účelu pro který byla vyrobena. V případě automobilu využitelného pouze jako zdroj náhradních dílů či surovin je nepochybné, že jeho původní účelové určení zaniklo a jedná se tedy o odpad dle § 3 odst. 1 ve spojení s § 3 odst. 3 písm. b) zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech.⁷⁰³

Jediným účastníkem řízení o přeshraniční přepravě odpadů je oznamovatel (§ 55 odst. 1 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech). Rozhoduje se pouze o jeho právech a povinnostech. Také pouze oznamovatel je nositelem veřejnoprávní deliktivní odpovědnosti dle § 66 odst. 4 písm. g) tohoto zákona, za případné porušení rozhodnutím stanovených podmínek přeshraniční přepravy odpadů. Příjemce odpadu sice může být na výsledku řízení (podmínkách povolení přepravy) ekonomicky zainteresován, nikoli však právně, není proto účastníkem řízení. Příjemci právo na účast v řízení nezaloží ani smluvní ujednání.⁷⁰⁴

⁷⁰¹ Srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 30. 4. 1999, čj. 6 A 14/96-34.

⁷⁰² Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2009, 7 As 4/2009-67.

⁷⁰³ Viz Sobotka, M.: K povaze havarovaného vozidla z hlediska zákona o odpadech in České právo životního prostředí, č. 7, roč. 2003, s. 112 - 113. Srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 7. 11. 2002, čj. 7 A 197/2000-29.

⁷⁰⁴ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2009, čj. 5 As 24/2008-92. Ústavní stížnost proti tomuto rozhodnutí i s ní spojený návrh na zrušení ustanovení § 55 odst. 1 věta druhá, zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, odmítl Ústavní soud usnesením ze dne 27. 10. 2009, sp. zn. III. ÚS 1597/09.

Povinnosti stanovené nařízením Evropské unie nemohou být duplicitně ukládány národní legislativou. Určité jednání tak v zásadě nemůže současně porušit povinnost stanovenou nařízením i obsahově shodnou povinnost uloženou českým zákonem. Správního deliktu podle § 66 odst. 4 písm. g) zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, se však lze dopustit jak porušením povinnosti stanovené právními předpisy EU upravujícími dozor nad přepravou odpadů, tak pouze porušením povinnosti stanovené zákonem o odpadech pro přeshraniční přepravu odpadu. Skutkovou podstatu tohoto správního deliktu může naplnit i přepravce odpadu, jestliže se poskytováním svých služeb podílí na porušení zákazu přepravovat na území České republiky odpad za účelem jeho odstranění (§ 54 odst. 2 tohoto zákona).⁷⁰⁵

5.6.6 Historická elektrozařízení

Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech, upravuje v díle 8 zejména povinnosti výrobců, dovozců a prodejců elektrických a elektronických zařízení, která se stala odpadem. Rozlišuje přitom zpětný odběr elektroodpadu a zpětný odběr elektrozařízení, tj. odebrání použitých elektrozařízení pocházejících z domácností od spotřebitelů bez nároku na úplatu na místě k tomu výrobcem určeném. U elektrozařízení navíc zákon rozlišuje, kdy byla uvedena na trh. Jestliže se tak stalo do 13. 8. 2005, jedná se o tzv. historická elektrozařízení. K zajištění zpětného odběru, zpracování, využití a odstranění historických elektrozařízení, která byla zpětně odebrána, jsou výrobci povinni vytvořit systém, do kterého přispívají všechny osoby, které jsou podnikatelsky činné v okamžiku vzniku příslušných nákladů. Ke stanovení bližších podmínek zajištění financování nakládání s historickými elektrozařízeními vydalo Ministerstvo životního prostředí prováděcí vyhlášku č. 352/2005 Sb.

Vyhláška byla předmětem abstraktního přezkumu před Ústavním soudem, který nálezem ze dne 16. 12. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 28/06 zamítl návrh na její zrušení. Dle názoru pléna vyhláška stanovením, že financování nakládání s historickými elektrozařízeními pro jednotlivé skupiny elektrozařízení může zajišťovat vždy pouze jeden kolektivní systém, nevykročila z rámce zákonného zmocnění (§ 37n odst. 3 citovaného zákona).

Na nález navázal Nejvyšší správní soud, který se sice přikláněl k názorům disentujících soudců, argumentujících pro zrušení napadené vyhlášky, musel však vycházet ze závaznosti většinového názoru pléna (čl. 89 odst. 2 Ústavy). Judikoval pak, že zajištění financování nakládání s historickými elektrozařízeními je hospodářskou činností a rozhodnutí o zápisu určitého kolektivního systému do tzv. Seznamu pro určitou skupinu historických

⁷⁰⁵ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 2. 2011, čj. 1 As 110/2010-151.

elektrozařízení (§ 37n odst. 3 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, § 5 odst. 8 a § 13 odst. 1 vyhlášky č. 352/2005 Sb., o nakládání s elektrozařízeními a elektroodpady) je rozhodnutím o právech a povinnostech provozovatelů kolektivních systémů i výrobců elektrozařízení. O všech žádostech provozovatelů o takový zápis musí být vedeno společné řízení. Zapsat lze pouze (jeden) kolektivní systém s největším podílem na trhu. Jestliže o zápis zároveň žádá více provozovatelů, kteří tvrdí, že disponují největším podílem, musí mít tyto možnost svá tvrzení prokázat a případně zpochybnit tvrzení konkurentů.⁷⁰⁶

5.6.7 Obaly

Účelem zákona č. 477/2001 Sb., o obalech, je chránit životní prostředí předcházením vzniku odpadů z obalů (např. podporou obalů šetrných k životnímu prostředí) a poskytnout spotřebiteli možnost výběru obalu, v němž je zboží zabaleno. V souladu s tím je nutné interpretovat i jednotlivá ustanovení tohoto zákona. Ustanovení § 9 odst. 10 ukládá osobám, jež uvádějí do oběhu nápoje v obalech, které nejsou vratnými zálohovanými obaly, povinnost nabízet stejné nápoje rovněž ve vratných zálohovaných obalech, jsou-li v nich tyto nápoje uváděny na trh. To se nevztahuje na osoby uvádějící tyto nápoje do oběhu na prodejní ploše menší než 200 m². Toto pravidlo není ve vztahu k osobám uvádějícím do oběhu nápoje na prodejní ploše větší než 200 m² diskriminační, neboť větší prodejny uvádějí do oběhu výraznější množství zboží a tudíž i více zatěžují životní prostředí nevratnými obaly.⁷⁰⁷

Právnícká nebo podnikající fyzická osoba, která v provozovně nabízí určitý nápoj v nevratných obalech a zároveň nenabízí stejný nápoj také ve vratných zálohovaných obalech, přestože jsou v nich tyto nápoje na trh uváděny, se dopouští správního deliktu. Odpovídá objektivně. Nezkoumá se zavinění. Dokonce není podstatné, zda se v situaci, kdy nápoje v zálohovaných vratných obalech byly dočasně vyprodány, takové nápoje nacházely ve skladu provozovny, byly-li v provozovně nadále nabízeny stejné nápoje v obalech nevratných.⁷⁰⁸

Za stejný nápoj ve smyslu § 9 odst. 10 zákona č. 477/2001 Sb., o obalech, nelze považovat přírodní minerální vodu a minerální vodou ochucenou. Jedná se o různé nápoje už jen pro jejich chuťovou odlišnost, navíc přírodní minerální voda je jednou ze složek minerální vody ochucené. Kdo nabízí v provozovně minerální vodu ochucenou v nevratném obalu, musí spotřebiteli nabízet "stejný nápoj" ve smyslu "tentýž" také ve vratném obalu. Stejným

⁷⁰⁶ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2010, čj. 1 As 17/2010-294. K historickým elektrozařízením srov. náleží Ústavního soudu ze dne 16. 12. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 28/06 včetně disentů.

⁷⁰⁷ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2008, čj. 6 As 56/2006-56.

⁷⁰⁸ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2008, čj. 6 As 56/2006-56.

nápojem je pouze takový nápoj, který splňuje kritéria členění ve vyhlášce č. 335/1997 Sb., při výkladu pojmu stejný nápoj je však třeba vycházet též z účelu zákona o odpadech.⁷⁰⁹

5.6.8 Shrnutí

Zákon o odpadech neumožňuje obci postupovat jiným způsobem, než v něm výslovně stanoveným, jak opakovaně potvrdil Ústavní soud. Při stanovení systému nakládání s komunálním odpadem nemůže obec vytvářet další pravidla a ukládat další povinnosti. Vybírat úhradu za provoz systému od fyzických osob na smluvním základě je sice obec oprávněna, předpokládané smluvní ujednání však nemůže být součástí obecně závazné vyhlášky. Obec rovněž nemůže vyhláškou stanovit minimální týdenní objemy ani počty sběrných nádob u obytných domů v závislosti na počtu bytů či uživatelů. Stanovení kvót by navíc bylo v rozporu se snahou vzniku odpadu předcházet, popř. již vzniklé odpady přednostně využívat.

Jakkoliv je samotné stanovení poplatku za komunální odpad i místního poplatku za provoz systému nakládání s komunálním odpadem věcí samostatné působnosti obce, jejich správa spadá do přenesené působnosti. Povinnosti platit místní poplatek se plátce nemůže vyhnout s poukazem na to, že mu žádný komunální odpad ve smyslu zákona nevzniká.

Jediným účastníkem řízení o přeshraniční přepravě odpadů je oznamovatel. Podle Nejvyššího správního soudu se správního deliktu dle § 66 odst. 4 písm. g) zákona o odpadech při přeshraniční přepravě odpadu lze dopustit jak porušením povinnosti stanovené právními předpisy EU, tak samotným porušením povinnosti uložené zákonem o odpadech.

Vrchní soud v Praze judikoval, že havarovaný automobil dovezený za účelem jeho částečného využití na náhradní díly je odpad. Využitelné i nevyužitelné části, dovezené jako jedna movitá věc, je nutno hodnotit jako jeden celek. Naopak jako celek se neposuzuje směs stavební a demoliční sutě, která je částečně využitelná jako surovina. Podle Městského soudu v Praze nelze z možnosti získání druhotných surovin použitelných k další stavební výrobě ze stavební suti dovodit, že surovinou (a nikoliv odpadem) je i veškerá suť jako celek, neboť ta není použitelná bez dalších úprav (roztřídění na jednotlivé materiály a vytřídění nežádoucích příměsí). Činnost spočívající ve vytřídění nežádoucích příměsí ze shromážděné směsné stavební a demoliční suti je nutné kvalifikovat jako nakládání s odpady. Nerecyklované stavební odpady nelze běžně využívat na terénní úpravy a rekultivace. Bez předchozího posouzení pověřenou osobou nelze případné nebezpečné vlastnosti odpadů vyloučit.

⁷⁰⁹ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 4. 2008, čj. 6 As 14/2007-58.

Zařízení k využívání, odstraňování, sběru nebo výkupu odpadů lze provozovat pouze na základě povolení dle § 14 odst. 1 zákona o odpadech. Není-li souhlas podkladem pro navazující řízení, tedy závazným stanoviskem, ale řízení o souhlasu je řízením konečným, musí být dotčeným osobám za splnění podmínek § 27 odst. 2 správního řádu umožněna účast již v tomto řízení. Postavení účastníků mají například vlastníci sousedních pozemků.

Podle Nejvyššího správního soudu se provozovatel zařízení musí při přebírání odpadu prokazovat pravomocným souhlasem. Nestačí pouhý doklad o oprávnění k podnikání v oboru nakládání s odpady, například zápis v obchodním rejstříku. Při posuzování, zda původce odpadu předal odpad osobě, která k jeho převzetí není oprávněna, musí správní orgán postavit najisto, zda došlo k převodu odpadu do vlastnictví jiné osoby.

Nakládat s odpady lze zásadně jen způsoby a v zařízeních k tomu určených. Zatímco ustanovení § 66 odst. 3 písm. d) nebo e) zákona o odpadech sankcionuje provozování zařízení bez potřebného souhlasu, na odlišné situace míří ustanovení § 66 odst. 4 písm. b) cit. zákona, které dopadá na nakládání s odpady v zařízeních, ve kterých se s odpady nakládat nesmí (typicky „černé“ skládky). O takový případ se evidentně nejedná, pokud je předmětné zařízení způsobilé být k určité úrovni nakládání s odpady schváleno. Tím se však nelze deliberovat v případě správního deliktu podle § 66 odst. 3 písm. d) nebo e), jehož skutková podstata je založena na porušení povinnosti obstarat si předem souhlas s provozem zařízení.

Naplnění skutkové podstaty správního deliktu podle § 66 odst. 3 písm. c) zákona o odpadech, nespočívá v ohrožení či poškození životního prostředí, nýbrž v převzetí odpadu neoprávněnou osobou. Judikatura se kloní k názoru, že tato osoba se nemůže zprostit odpovědnosti s poukazem, že nakládáním s odpadem nedošlo k ohrožení či poškození životního prostředí. K míře a závažnosti ohrožení či poškození životního prostředí se přihlíží pouze při stanovení výše pokuty, přičemž správní orgán tato hlediska zohlední vždy, může však zohlednit i hlediska další, například delikventovu recidivu.

Otázka ohrožení životního prostředí není relevantní a v případě správního deliktu dle ustanovení § 66 odst. 2 písm. c) zákona o odpadech, které postihuje kontrolovanou osobu za neposkytnutí součinnosti. Nejvyšší správní soudu nepovažuje za podstatné pro vznik odpovědnosti ani to, zda byly skutečně porušovány povinnosti v oblasti odpadového hospodářství. Jde o absolutní objektivní odpovědnost, proto případná existence vážných ospravedlňujících důvodů může hrát roli pouze z hlediska správního uvážení o výši sankce.

Závěr

Soudy ve své rozhodovací praxi často upozorňují na nutnost vykládat jednotlivá ustanovení předpisů práva životního prostředí ve vzájemných vazbách a zohledňovat přitom rovněž smysl a účel zákona. Zejména při interpretaci zákona o ochraně přírody a krajiny je tato tendence velice patrná. V hraničních případech, například při střetu práv či chráněných zájmů nebo při vymezení rozsahu odpovědnosti, se judikatura pravidelně odvolává na existenci principů práva životního prostředí a neváhá je aplikovat. Jde především o princip prevence a princip odpovědnosti původce. Ve vztahu ke složkovým předpisům práva životního prostředí je výklad soudů v zásadě jednotný. Judikatura v uvedených aspektech napomáhá právní jistotě a přispívá k účinné ochraně životního prostředí.

Navzdory tomu, je nutné konstatovat, že v některých případech soudy jakoby nechtěly vidět určité zásadní rozpory, které se v jejich rozhodovací praxi vyskytují a na které účastníci řízení před soudem často upozorňují. Paradoxně jde většinou právě o ty nejzákladnější otázky práva životního prostředí, jakými je nepochybně povaha práva na příznivé životní prostředí a možnost domáhat se jeho ochrany, střety základních práv či širě soudního přezkumu.

Judikatura nenabízí vždy zcela uspokojivé odpovědi a někdy se kloní k opačným závěrům než většina odborné veřejnosti. Je zřejmé, že otázky subjektu a mezí práv deklarovaných článkem 35 Listiny i otázky, kdo a za jakých podmínek se jich může domáhat, nejsou soudy posuzovány jednoznačně. Rovněž podle názorů odborné veřejnosti je existence rozporných soudních závěrů evidentní. V drtivé většině případů převažuje soudní výklad, že nositelem práva na příznivé životní prostředí jsou jen fyzické osoby jako biologické organismy, kdežto osobám právnickým toto právo svědčit nemůže, neboť zkrátka řečeno nežijí, a proto na sobě nemohou vnímat negativní dopady nepříznivého životního prostředí.

Přesto se ojediněle objevují soudní rozhodnutí, které toto pojetí dosti zpochybňují a přiznávají právo na příznivé životní prostředí i právnickým osobám, přinejmenším těm právnickým osobám, které hájí veřejné zájmy (typicky ekologická občanská sdružení). Žádný výklad by totiž neměl být samoučelný. Je nutné brát ohled na důsledky, které jsou jím vyvolány. Upření práva na příznivé životní prostředí právnickým osobám jednak vyvolává neproporcionální nerovnost rozdělení práv a povinností mezi osoby fyzické a právnické, jednak způsobuje, že se práva na příznivé životní prostředí nemohou zdaleka ve všech případech efektivně domáhat ani osoby fyzické. Každý se totiž může domáhat tohoto práva pouze v mezích zákona, přičemž zákon zajišťuje ekologickým občanským sdružením

(právníckým osobám) prostřednictvím účasti ve správních řízeních mnohem širší procesní možnosti než osobám fyzickým. Fyzické osoby se nemohou domáhat svých práv srkze vytváření občanských sdružení. Tímto způsobem mohou pouze (jako dotčená veřejnost sdružená v občanském sdružení) vstupovat do určitých správních řízení a sledovat jejich zákonný průběh. Na soudě mohou občanská sdružení jako účastníci správního řízení namítat pouze porušení svých procesních práv v tomto řízení.

Soudy paradoxně většinou neřeší otázku, kdo je subjektem práva na příznivé životní prostředí, ale spíše polemizují o tom, zda o této otázce v judikatuře vůbec došlo k rozporu. Přestože v našem právním řádu není soudní rozhodnutí chápáno jako precedent, musí se soud v odůvodnění svého rozhodnutí vypořádat s předchozí relevantní judikaturou obdobné otázky. Soudy takto celkem zodpovědně činí, mají však tendenci nacházet podobnosti i tam, kde nejsou. Zájem na právní jistotě a konzistentním rozhodování soudů by neměl být absolutizován na úkor zajištění spravedlnosti v individuální kauze. Je jistě nežádoucí, pokud soud místo vlastního přesvědčivého odůvodnění poskytne jen tautologické zdůvodnění, popř. jen poukáže na obdobné závěry předchozí judikatury nebo převezme její teze, aniž by dostatečně prověřil, zda aplikuje obdobný právní závěr na obdobný skutkový stav, popř. zda v mezidobí nedošlo ke změně právní úpravy. Nemusí se ve všech případech nutně jednat pouze o novelizaci daného ustanovení, podle něhož je rozhodováno. Situace se může radikálně změnit též například v důsledku změny soudního výkladu ohledně souvisejících ustanovení.

Ačkoliv ve výkladu složkových zákonů je judikatura celkem konzistentní, vyskytuje se několik nejasností, které pramení z místy nepřehledné právní úpravy. To se týká zejména lesního zákona a jeho provázanosti se zákonem o ochraně přírody a krajiny. Nevhodná je právní úprava kompetencí správních orgánů ve vztahu k lesům ve zvláště chráněných územích. Sporné jsou také otázky poskytování náhrad za omezení vlastníků těchto lesů.

Skrze judikaturu soudů se zřetelně ukazuje, že právní úprava ochrany životního prostředí je v některých odledech nedůsledná, místy formuluje pravidla, jejichž porušení vůbec nesankcionuje anebo odpovědnost vymezuje nedostatečně, popř. stanoví příliš nízké sankce. Právní úprava navíc trpí nekoncepčním přístupem zákonodárce a příliš častými novelizacemi. Ačkoliv právní řád si klade za cíl životní prostředí chránit a přiznává v této oblasti určitým subjektům hmotná práva, právní úprava neřeší efektivně procesní aspekty ochrany těmito právům poskytované, protože je v tomto smyslu jakoby nedotažená. Můžeme si klást otázku, zda k tomuto stavu nepřispěly také soudy svým restriktivním výkladem. Na

druhou stranu však není úkolem soudů, aby svým aktivismem suplovaly roli zákonodárce, který může kdykoliv případné nedostatky napravit přijetím novely, ať již plynou z nevhodné právní úpravy nebo z nešťastné soudní interpretace.

Není tajemstvím, že zákonodárce judikaturu neignoruje, nýbrž na ní, byť v závislosti na politické vůli, často velice pružně reaguje. Činí tak zvláště tehdy, jestliže se judikatorní závěry ubírají jiným směrem než jdou jeho představy. Ojedinělé nejsou ani případy, kdy v důsledku výkladu soudů dojde k zpřesňujícím novelizacím, které odstraní nejasnosti v textu nejednoznačným ustanovení. V tomto ohledu lze judikaturu v podstatě považovat za pramen práva v materiální smyslu.

Zajištění široké účasti dotčené veřejnosti na správních řízeních, ve kterých se rozhoduje o otázkách s možným dopadem na životní prostředí, je stále palčivým problémem práva životního prostředí. Jedná se zejména o nedostatečné zohlednění požadavků Aarhuské úmluvy ve vnitrostátní právní úpravě. Tato úmluva považuje nevládní ekologické organizace za nositele práva na příznivé životní prostředí tehdy, kdy jim toto právo podle vnitrostátní právní úpravy nenáleží, ačkoliv je nezbytnou podmínkou pro účast ve správních řízeních. Poskytovaná právní ochrana zároveň musí být spravedlivá, včasná, účinná a dostupná. Judikatura českých soudů však nepovažuje Aarhuskou úmluvu za přímo aplikovatelnou.

Velice sporná je otázka, zda a případně za jakých podmínek, mohou občanská sdružení uplatňovat hmotněprávní námitky. Jejich připuštění vyžaduje Aarhuská úmluva i směrnice EIA. Podle většinového názoru judikatury mohou na základě vnitrostátního práva občanská sdružení namítat před správním soudem pouze porušení svých vlastních procesních práv ve správním řízení, pokud by mohlo způsobit nezákonnost správního rozhodnutí. Nemohou namítat porušení práv hmotných, protože nejsou způsobilé iniciovat soudní přezkum opatření obecné povahy, které představuje jeden ze stěžejních nástrojů práva životního prostředí. Přesto v některých případech soudy zohledňují vedle procesních námitek i námitky věcného charakteru. Ve vztahu k výstupům z procesů EIA připustil Nejvyšší správní soud s ohledem na směrnici EIA soudní přezkum z hledisek procesních i hmotněprávních.

Příroda se sama před negativním vlivem člověka neubrání. Lze si jen přát, aby budoucí vývoj judikatury i právní úpravy více zohlednil skutečnost, že občanská sdružení, hájící zájmy ochrany životního prostředí, by bylo vhodné vnímat jako obhájce práva na příznivé životní prostředí, a to jak ve prospěch svých členů, tak i ostatních lidí.

Seznam použité literatury

Knížní literatura

- Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, 3. vyd., Praha, C. H. Beck, 2010, ISBN 978-807-4003-387
- Gerloch, A.: Teorie práva, 5. upr. vyd., Plzeň, Aleš Čeněk, 2009, ISBN 80-738-0233-3
- Hendrych, D. a kol.: Správní právo – Obecná část, 8. vyd., C. H. Beck, 2009, ISBN 978-807-7179-254-3
- Horáček, Z. a kol.: Vodní zákon: s podrobným komentářem po velké novele stavebního zákona k 1. 1. 2013, 2. vyd., Praha, Soudy, 2013, ISBN 978-80-86846-48-4
- Humlíčková, P.: Zpráva o implementaci Aarhuské úmluvy: Deset let práva na informace o životním prostředí, Zelený kruh, Praha, 2011, ISBN 978-80-87417-05-8
- Knapp, V.: Teorie práva, Praha, C. H. Beck, 1995, ISBN 80-7179-028-1
- Kocourek, T.: Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí, 1. vyd., Praha, Leges, 2012, ISBN 978-808-7576-106
- Kühn, Z., Bobek, M., Polčák, R. (eds.): Judikatura a právní argumentace: Teoretické a praktické aspekty práce s judikaturou, Praha, 2006, Auditorium, ISBN 80-903-7860-9
- Kühn, Z.: Aplikace práva ve složitých případech: k úloze právních principů v judikatuře, 1. vyd., Praha, Karolinum, 2002, ISBN 80-246-0483-3
- Langrová, V.: Přehled judikatury z oblasti životního prostředí, Praha, ASPI, 2007, ISBN 978-80-7357-252-5
- Miko, L., Borovičová, H. a kol.: Zákon o ochraně přírody a krajiny, komentář, 2. vyd., C. H. Beck, Praha, 2007, ISBN 978-80-7179-585-8.
- Pavlíček, V. a kol.: Ústava a ústavní řád České Republiky, Komentář, 2. díl., Práva a svobody, 2. doplněné a podstatně rozšířené vydání, Praha, Linde, 2002, ISBN 80-7201-391-2
- Pavlíček, V.: Ústavní právo a státověda, 1. úplné vyd., Praha, Leges, 2011, ISBN 978-80-87212-90-5
- Pekárek, M., Průchová, I., Dudová, J. et al.: Právo životního prostředí, I. díl., 2. přeprac. vyd., Brno, Masarykova univerzita, 2009, ISBN 80-210-3978-7
- Stejskal, V.: Prosazování právní odpovědnosti v ochraně biodiverzity, Eva Rozkotová - IFEC, Beroun, 2006, ISBN 80-903409-5-4.
- Stejskal, V.: Vývojové tendence právní úpravy ochrany přírody, Praha, Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2012, ISBN 978-80-87146-65-1

Odborné články a časopisecká literatura

Damohorský, M.: Role soudů při ochraně životního prostředí in Humlíčková, P.: Jaké jsou limity soudní ochrany v Čechách?: sborník z mezinárodní konference, Praha, Zelený kruh, 2008, s. 31 - 34, ISBN 978-80-903968-2-1

Damohorský, M.: Role soudů v ochraně životního prostředí in Šturma, P., Tomášek, M. et al.: Nové jevy v právu na počátku 21. století, III., Proměny veřejného práva, I. vyd, Praha, Karolinum, 2009, ISBN 978-80-246-1662-9

David, L.: O soudcovském právu in Právník č. 5/2011, roč. 150, s. 469 - 481, ISSN 0231-6625

Dostálová, K., Bejček, P.: Novela stavebního zákona ve vztahu k ochraně přírody a krajiny in Ochrana přírody č. 6/2012, s. 12 - 14, ISSN 1210-258x

Dudová, J.: Poznámky k prosazování veřejných zájmů při ochraně životního prostředí in České právo životního prostředí, časopis vydávaný občanským sdružením Česká společnost pro právo životního prostředí, č. 16, roč. 2005, s. 63 - 66, ISSN: 1213-5542

Franková, M.: Rozhodnutí NSS 1 As 43/2011-53 - postavení účastníka řízení o vydání integrované povolení in České právo životního prostředí, č. 2/2011, s. 96 - 99, ISSN 1213-5542

Hanuš, L.: K míře závaznosti soudní judikatury in Hamulák, O. (ed.): Fenomén judikatury v právu, Sborník z konference Olomoucké debaty mladých právníků 2009, Praha, Leges 2010, s. 21-36, ISBN 978-80-87212-29-5

Havelková, S.: Odpovědnost za správní delikty a trestné činy in Ochrana přírody č. 1/2012, s. 10 - 12, ISSN 1210-258x

Havelková, S.: Ochrana přírody a krajiny a vodní zákon in Ochrana přírody č. 2/2011, s. 18 - 19, ISSN 1210-258x

Holländer, P.: Soumrak moderního státu in Právník 1/2013, roč. 152, s. 1 - 28, ISSN 0231-6625

Horáček, Z.: Prosazování veřejného zájmu na ochraně životního prostředí in České právo životního prostředí, č. 1/2012, s. 7 - 43, ISSN 1213-5542

Hulmák, M.: Právnícké osoby a právo na příznivé životní 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, 2004, s. 111 a násl., ISBN 80-735-7028-9

Humlíčková, P.: Liability for damage to forest. In: Wald-, Wasser- und Vogelschutzrecht in Österreich, in der Tschechischen Republik und in der EU: Sammelband der Internationalen Studentenkonzferenz im Nationalpark Šumava, Praha, Juristische Fakultät der Karls-Universität zu Prag, 2010, s. 49 a násl., ISBN 978-80-87146-39-2

Jelínková, J.: Komu uložit sankci za delikt podle zákona o ochraně přírody a krajiny in Ochrana přírody, č. 4/2009, s. 15 - 17, ISSN 1210-258x

Kühn, Z., Baňouch, H.: O publikaci a citaci judikatury, aneb, Proč je někdy judikatura jako císařovy nové šaty in Právní rozhledy 13/2005, s. 484 - 491, ISSN 1210-6410

Kühn, Z.: O velkých senátech a judikatorních odklonech vysokých soudů in Právní rozhledy č. 2/2013, s. 39 - 46, ISSN 1210-6410

Kühn, Z.: Stare decisis in Právník č. 8/99, roč. 138, s. 690-712, ISSN 0231-6625

Kühn, Z.: Ústavní soud k intertemporalitě judikatorních změn in Jurisprudence č. 8/2010, s. 32 - 39, ISSN 1212-9909

Kusák, M.: Omezení vlastnického práva z důvodu ochrany životního prostředí a přírodních zdrojů in České právo životního prostředí č. 1/2005, s. 3 - 80, ISSN: 1213-5542

Langrová, V.: Právní odpovědnost za správní delikty v ochraně životního prostředí in České právo životního prostředí, č. 2/2004, s. 3 - 137, ISSN: 1213-5542

Mates, P.: Právo na informace a jeho limity in Jurisprudence č. 5/2012, s. 42 - 45, ISSN 1212-9909

Pekárek, M.: Právo životního prostředí se představuje in České právo životního prostředí, č. 1/2001, s. 6 - 10, ISSN: 1213-5542

Rybářová, L.: Právní aspekty přeshraniční přepravy odpadů in České právo životního prostředí, časopis vydávaný občanským sdružením Česká společnost pro právo životního prostředí, č. 23, roč. 2008, s. 3 - 44, ISSN: 1213-5542

Sobotka, M.: K povaze havarovaného vozidla z hlediska zákona o odpadech in České právo životního prostředí, č. 7, roč. 2003, s. 112 - 113, ISSN: 1213-5542

Sprinz, P.: Normativní povaha soudních rozhodnutí, její význam a další vybrané aspekty in Hamulák, O. (ed.): Fenomén judikatury v právu, Sborník z konference Olomoucké debaty mladých právníků 2009, Praha, Leges, 2010, s. 55 - 62, ISBN 978-80-87212-29-5

Stejskal, V., Sobotka, M.: Právo životního prostředí v judikatuře českých soudů in Jurisprudence č. 2/2006, s. 77 - 85, ISSN 1801-2167

Stejskal, V.: K účastenství občanských sdružení ve stavebním řízení a možnosti podat žádost o odkladný účinek žaloby in České právo životního prostředí, č. 1/2012, s. 17 - 30, ISSN 1213-5542

Stejskal, V.: Nález Ústavního soudu ČR č. 256/2010 Sb. - zamítnutí návrhu skupiny senátorů na zrušení § 68 odst. 3 a 4 zákona č. 114/1992 Sb. in České právo životního prostředí, č. 1/2011, s. 153 - 163, ISSN: 1213-5542

Stejskal, V.: Nejvyšší správní soud ČR potvrdil prokazování původu chovaných živočichů testem DNA in České právo životního prostředí, č. 3/2007, s. 84 - 88, ISSN: 1213-5542

Stejskal, V.: Nejvyšší správní soud zrušil opatření obecné povahy, kterým se vydává změna územního plánu Hlavního města Prahy in České právo životního prostředí, č. 3/2008, s. 104 - 123, ISSN: 1213-5542

Stejskal, V.: Právní aspekty sporů o kácení stromů napadených kůrovcem v Národním parku a Ptačí oblasti Šumava in České právo životního prostředí, č. 1/2012, s. 54 - 71, ISSN 1213-5542

Stejskal, V.: Právo myslivecké kontra právo vlastnické v nálezu Ústavního soudu ČR in České právo životního prostředí, č. 3/2007, s. 64 - 83, ISSN: 1213-5542

Stejskal, V.: Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR: právo na příznivé životní prostředí a aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, jímž se vydává návštěvní řád Národního parku Šumava in České právo životního prostředí, č. 1/2012, s. 104 - 122, ISSN: 1213-5542

Tryzna, J.: Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 4211/2010 in Jurisprudence č. 3/2011, ISSN 1801-2167

Vačok, J.: Mali by cestu v práve určovat' súdne rozhodnutia? in Hamul'ák, O. (ed.): Fenomén judikatury v právu, Sborník z konference Olomoucké debaty mladých právníků 2009, Praha, Leges, 2010, s. 47-54, ISBN 978-80-87212-29-5.

Vícha, O.: Ústavní soud zrušil zákon o výstavbě vzletové a přistávací dráhy Letiště Ruzyně pro jeho rozpor s ústavním pořádkem ČR in České právo životního prostředí č. 2/2009, s. 91 - 94, ISSN: 1213-5542.

Judikatura

usnesení zvláštního senátu zřízeného dle zákona č. 131/2002 Sb. ze dne 17. 2. 2009, čj. Konf 10/2008-15

rozhodnutí Ústavního soudu: (dostupná z <http://nalus.usoud.cz>)

nález Ústavního soudu ze dne 8. 6. 1995, sp. zn. IV. ÚS 215/94

nález Ústavního soudu ze dne 25. 10. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 17/95

usnesení Ústavního soudu ze dne 19. 1. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 26/95

nález Ústavního soudu ze dne 9. 10. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 15/96, publ. pod č. 280/1996 Sb.

nález Ústavního soudu ze dne 21. 11. 1996, sp. zn. IV. ÚS 200/96

nález Ústavního soudu ze dne 10. 7. 1997, sp. zn. III. ÚS 70/97

usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 1. 1998, sp. zn. I. ÚS 282/97

usnesení Ústavního soudu ze dne 18. 2. 1998, sp. zn. IV. ÚS 481/97

usnesení Ústavního soudu ze dne 4. 3. 1999, sp. zn. III. ÚS 403/98

usnesení Ústavního soudu ze dne 11.5. 1999, sp. zn. I. ÚS 74/99

nález Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 19/99, publ. pod č. 43/2000 Sb. ÚS.

nález Ústavního soudu ze dne 6. 11. 2000, sp. zn. IV. ÚS 23/2000

usnesení Ústavního soudu ze dne 21. 12. 2000, sp. zn. II. ÚS 420/2000

nález Ústavního soudu ze dne 17. 5. 2001, sp. zn. IV. ÚS 393/2000

nález Ústavního soudu ze dne 12. 7. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 11/2000, publ. pod č. 322/2001 Sb.

nález Ústavního soudu ze dne 12. 10. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 24/2000

usnesení Ústavního soudu ze dne 28. 5. 2002, sp. zn. II. ÚS 142/02
náleží Ústavního soudu ze dne 10. 12. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 16/02, publ. pod č. 556/2002 Sb.
usnesení Ústavního soudu ze dne 28. 1. 2003, sp. zn. IV. ÚS 254/02
náleží Ústavního soudu ze dne 11. 6. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 11/02
usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 9. 2003, sp. zn. IV. ÚS 707/02
náleží Ústavního soudu ze dne 8. 4. 2004, sp. zn. II. ÚS 482/02
náleží Ústavního soudu ze dne 27. 8. 2004, sp. zn. I. ÚS 647/02
usnesení Ústavního soudu ze dne 5. 10. 2004, sp. zn. I. ÚS 174/02
usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 2. 2005, sp. zn. I. ÚS 603/04
náleží Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04, publ. pod č. 327/2005 Sb.
usnesení Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. I. ÚS 486/04
usnesení Ústavního soudu ze dne 27. 9. 2005, sp. zn. II. ÚS 42/05
náleží Ústavního soudu ze dne 4. 10. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 7/04, publ. pod č. 470/2005 Sb.
náleží Ústavního soudu ze dne 20. 6. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 38/04, publ. pod č. 409/2006 Sb.
náleží Ústavního soudu ze dne 12. 7. 2006, sp. zn. IV. ÚS 208/04
usnesení Ústavního soudu ze dne 12. 9. 2006, sp. zn. I. ÚS 13/05
náleží Ústavního soudu ze dne 14. 11. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 36/06, publ. pod č. 18/2007 Sb.
náleží Ústavního soudu ze dne 14. 11. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 39/06, publ. pod č. 19/2007 Sb.
náleží Ústavního soudu ze dne 13. 12. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 34/03, publ. pod č. 49/2007 Sb.
náleží Ústavního soudu ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06
náleží Ústavního soudu ze dne 6. 3. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 3/06, publ. pod č. 149/2007 Sb.
usnesení Ústavního soudu ze dne 23. 4. 2007, sp. zn. IV. ÚS 545/06
usnesení Ústavního soudu ze dne 19. 6. 2007, sp. zn. II. ÚS 1372/07
usnesení Ústavního soudu ze dne 17. 10. 2007, sp. zn. III. ÚS 2469/07
usnesení Ústavního soudu ze dne 21. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 1791/07
náleží Ústavního soudu ze dne 23. 4. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 2/08, publ. pod č. 16/2008 Sb.
usnesení Ústavního soudu ze dne 30. 6. 2008, sp. zn. IV. ÚS 154/08
usnesení Ústavního soudu ze dne 10. 7. 2008, sp. zn. III. ÚS 3118/07
usnesení Ústavního soudu ze dne 17. 9. 2008, sp. zn. I. ÚS 1324/08
náleží Ústavního soudu ze dne 21. 10. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 46/06
náleží Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07
náleží Ústavního soudu ze dne 16. 12. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 28/06
náleží Ústavního soudu ze dne 17. 3. 2009, sp. zn. IV. ÚS 2239/07

nález Ústavního soudu ze dne 17. 3. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 24/08, publ. pod č. 124/2009 Sb.
nález Ústavního soudu ze dne 5. 3. 2009, sp. zn. I. ÚS 960/08
stanovisko pléna Ústavního soudu ze dne 28. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS-st. 27/09, publ. pod č. 136/2009 Sb.
nález Ústavního soudu ze dne 26. 5. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 41/08
usnesení Ústavního soudu ze dne 15. 6. 2009, sp. zn. IV. ÚS 2659/08
usnesení Ústavního soudu ze dne 21. 10. 2009, sp. zn. II. ÚS 2512/08
usnesení Ústavního soudu ze dne 27. 10. 2009, sp. zn. III. ÚS 1597/09
usnesení Ústavního soudu ze dne 3. 12. 2009, sp. zn. II. ÚS 2995/09
usnesení Ústavního soudu ze dne 15. 2. 2010, sp. zn. I. ÚS 2553/07
nález Ústavního soudu ze dne 30. 3. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 2/10, publ. pod č. 123/2010 Sb.
nález Ústavního soudu ze dne 8. 7. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 8/08, publ. pod č. 256/2010 Sb.
nález Ústavního soudu ze dne 5. 8. 2010, sp. zn. II. ÚS 3168/09
usnesení Ústavního soudu ze dne 19. 8. 2010, sp. zn. II. ÚS 2614/08
usnesení Ústavního soudu ze dne 5. 8. 2010, sp. zn. III. ÚS 1746/07
usnesení Ústavního soudu ze dne 26. 10. 2010, sp. zn. IV. ÚS 2020/09
usnesení Ústavního soudu ze dne 10. 3. 2011, sp. zn. II. ÚS 621/11
nález Ústavního soudu ze dne 6. 9. 2011, sp. zn. IV. ÚS 423/08
nález Ústavního soudu ze dne 26. 4. 2012, sp. zn. IV. ÚS 2005/09

rozhodnutí Nejvyššího správního soudu: (dostupná z www.nssoud.cz)

rozsudek NSS ze dne 23. 7. 2003, čj. 7 A 28/2000-47
usnesení NSS ze dne 23. 7. 2003, čj. 5 A 100/2001-34
rozsudek NSS ze dne 7. 8. 2003, čj. 5 A 27/2001-34, publ. pod č. 194/2004 Sb. NSS
rozsudek NSS ze dne 10. 10. 2003, čj. 5 A 119/2001-38
rozsudek NSS ze dne 23. 10. 2003, čj. 6 A 69/2002-48, publ. pod č. 109/2004 Sb. NSS
rozsudek NSS ze dne 29. 10. 2003, čj. 7 A 108/2002-32
rozsudek NSS ze dne 30. 10. 2003, čj. 6 A 171/2002-41
rozsudek NSS ze dne 6. 11. 2003, čj. 5 A 128/2002-20
rozsudek NSS ze dne 25. 11. 2003, čj. 5 A 81/2001-46, publ. pod č. 313/2004 Sb. NSS
rozsudek NSS ze dne 25. 11. 2003, čj. 7 A 82/2002-40
rozsudek NSS ze dne 25. 11. 2003, sp. zn. 6 A 64/2001, publ. pod č. 520/2005 Sb. NSS
usnesení NSS ze dne 2. 12. 2003, čj. 7 A 56/2002-54, publ. pod č. 162/2004 Sb. NSS

rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2004, čj. 7 A 156/2000-54, publ. pod č. 664/2005 Sb. NSS

rozsudek NSS ze dne 19. 2. 2004, čj. 5 A 137/2000-37

rozsudek NSS ze dne 19. 2. 2004, čj. 5 A 5/2002-33

rozsudek NSS ze dne 18. 3. 2004, čj. 6 A 51/2001-30, právní věty publ. pod č. 494/2005 Sb. NSS

rozsudek NSS ze dne 25. 3. 2004, čj. 6 A 68/2000-53, publ. pod č. 306/2004 Sb. NSS

usnesení NSS ze dne 13. 4. 2004, čj. 7 A 109/2001-52

rozsudek NSS ze dne 23. 4. 2004, čj. 6 A 144/2002-49

rozsudek NSS ze dne 25. 5. 2004, čj. 7 A 30/2002-98

rozsudek NSS ze dne 15. 7. 2004, čj. 5 A 125/2001-44

rozsudek NSS ze dne 15. 7. 2004, čj. 5 A 65/2002-33

rozsudek NSS ze dne 16. 7. 2004, čj. 5 A 151/2001-56

rozsudek NSS ze dne 29. 7. 2004, čj. 7 A 139/2001-67, publ. pod č. 379/2004 Sb. NSS

rozsudek NSS ze dne 12. 8. 2004, čj. 2 Afs 47/2004-83, publ. pod č. 398/2004 Sb. NSS

rozsudek NSS ze dne 31. 8. 2004, čj. 6 A 143/2001-151

usnesení NSS ze dne 8. 10. 2004, čj. 7 A 136/2002-67

usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 12. 10. 2004, čj. 6 A 97/2001-39, publ. pod č. 499/2005 Sb. NSS

usnesení NSS ze dne 25. 10. 2004, čj. 6 A 93/2001-56

rozsudek NSS ze dne 26. 10. 2004, čj. 5 A 42/2002-43

rozsudek NSS ze dne 25. 11. 2004, čj. 6 A 44/2001-71

rozsudek NSS ze dne 3. 12. 2004, čj. 7 As 30/2004-81

rozsudek NSS ze dne 9. 12. 2004, čj. 7 As 29/2003-78

rozsudek NSS ze dne 13. 12. 2004, čj. 2 As 16/2003-48, publ. pod č. 828/2006 Sb. NSS

rozsudek NSS ze dne 24. 2. 2005, čj. A 3/2003-47, publ. pod č. 856/2006 Sb. NSS

rozsudek NSS ze dne 16. 3. 2005, sp. zn. 3 As 23/2004

usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 3. 2005, čj. 6 A 25/2002-42

rozsudek NSS ze dne 30. 3. 2005, čj. 5 A 21/2002-56

rozsudek NSS ze dne 21. 4. 2005, čj. 4 As 31/2004-53, publ. pod č. 619/2005 Sb. NSS

rozsudek NSS ze dne 28. 4. 2005, čj. 1 As 17/2004-41

rozsudek NSS ze dne 24. 5. 2005, čj. 6 As 6/2004-98

rozsudek NSS ze dne 29. 6. 2005, čj. 6 A 102/2001-59

rozsudek NSS ze dne 28. 7. 2005, čj. 4 As 42/2004-87

rozsudek NSS ze dne 12. 8. 2005, čj. 5 A 90/2002-66

rozsudek NSS ze dne 25. 8. 2005, čj. 1 As 7/2003-55

rozsudek NSS ze dne 25. 8. 2005, čj. 6 As 40/2004-62
rozsudek NSS ze dne 15. 9. 2005, čj. 5 As 38/2004-74
rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005-98
rozsudek NSS ze dne 30. 11. 2005, čj. 2 As 38/2005-132
rozsudek NSS ze dne 7. 12. 2005, čj. 3 As 8/2005-118, publ. pod č. 825/2006 Sb. NSS
rozsudek NSS ze dne 15. 12. 2005, čj. 3 As 28/2005-89, publ. pod č. 809/2006 Sb. NSS
rozsudek NSS ze dne 22. 12. 2005, čj. 7 As 47/2005-80
rozsudek NSS ze dne 28. 2. 2006, čj. 4 As 37/2004-78
rozsudek NSS ze dne 3. 5. 2006, čj. 1 As 9/2005-90
rozsudek NSS ze dne 18. 5. 2006, čj. 3 Ans 8/2005-52
rozsudek NSS ze dne 24. 5. 2006, čj. 3 As 36/2005-82
rozsudek NSS ze dne 7. 6. 2006, čj. 1 Afs 83/2005-48
rozsudek NSS ze dne 14. 6. 2006, čj. 2 As 59/2005-136
rozsudek NSS ze dne 13. 7. 2006, čj. 6 As 40/2005-80
rozsudek NSS ze dne 18. 7. 2006, čj. 1 Ao 1/2006-74, publ. pod č. 968/2006 Sb. NSS
rozsudek NSS ze dne 18. 8. 2006, čj. 7 A 166/2002-71
rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2006, čj. 2 As 50/2005-53
rozsudek NSS ze dne 4. 10. 2006, čj. 2 As 35/2005-85
rozsudek NSS ze dne 12. 10. 2006, čj. 7 As 58/2005-97
rozsudek NSS ze dne 28. 12. 2006, čj. 6 A 83/2002-65
rozsudek NSS ze dne 10. 1. 2007, čj. 3 As 53/2005-94
rozsudek NSS ze dne 11. 1. 2007, čj. 2 As 67/2005-64
rozsudek NSS ze dne 24. 1. 2007, čj. 3 Ao 2/2007-42
usnesení NSS ze dne 24. 1. 2007, čj. 3 Ao 2/2007-42
rozsudek NSS ze dne 8. 2. 2007, čj. 2 As 1/2006-53
rozsudek NSS ze dne 28. 2. 2007, čj. 3 As 57/2006-16
rozsudek NSS ze dne 14. 3. 2007, čj. 1 As 17/2005-43
rozsudek NSS ze dne 14. 3. 2007, čj. 1 As 17/2006-121
rozsudek NSS ze dne 16. 3. 2007, čj. 5 As 82/2006-64
rozsudek NSS ze dne 29. 3. 2007, čj. 2 As 12/2006-111, publ. pod č. 162/2004 Sb. NSS
rozsudek NSS ze dne 29. 3. 2007, čj. 7 As 6/2006-65
rozsudek NSS ze dne 10. 5. 2007, čj. 7 As 19/2006-103
rozsudek NSS ze dne 31. 5. 2007, čj. 1 As 35/2006-100

rozsudek NSS ze dne 14. 6. 2007, čj. 1 As 39/2006-55
rozsudek NSS ze dne 16. 6. 2007, čj. 5 As 19/2006-59
rozsudek NSS ze dne 19. 6. 2007, čj. 5 As 19/2006-59
rozsudek NSS ze dne 26. 6. 2007, čj. 4 As 70/2006-72
rozsudek NSS ze dne 27. 6. 2007, čj. 6 As 79/2006-58
rozsudek NSS ze dne 27. 6. 2007, čj. 9 As 18/2007-109
rozsudek NSS ze dne 28. 6. 2007, čj. 4 As 87/2006-81
rozsudek NSS ze dne 28. 6. 2007, čj. 5 As 53/2006-46
rozsudek NSS ze dne 29. 6. 2007, čj. 5 As 9/2006-146
rozsudek NSS ze dne 15. 8. 2007, čj. 3 As 40/2005-159
rozsudek NSS ze dne 29. 8. 2007, čj. 1 As 13/2007-63, publ. pod č. 1461/2008 Sb. NSS
rozsudek NSS ze dne 20. 9. 2007, čj. 2 As 94/2006-51, publ. pod č. 1424/2008 Sb. NSS.
rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2007, čj. 8 As 62/2006-97, publ. pod č. 1443/2008 Sb. NSS
rozsudek NSS ze dne 9. 10. 2007, čj. 2 As 13/2006-110
rozsudek NSS ze dne 26. 10. 2007, čj. 4 As 10/2007-109
rozsudek NSS ze dne 29. 10. 2007, čj. 8 As 45/2006-47
rozsudek NSS ze dne 5. 11. 2007, čj. 8 As 27/2006-70
rozsudek NSS ze dne 8. 11. 2007, čj. 3 As 54/2007-83
rozsudek NSS ze dne 9. 11. 2007, čj. 2 As 35/2007-75
rozsudek NSS ze dne 16. 1. 2008, čj. 3 As 38/2007-81
rozsudek NSS ze dne 30. 1. 2008, čj. 8 As 31/2006-78
rozsudek NSS ze dne 31. 1. 2008, čj. 5 Afs 175/2006-11
rozsudek NSS ze dne 31. 1. 2008, čj. 6 As 56/2006-56
rozsudek NSS ze dne 14. 2. 2008, čj. 1 As 37/2005-154
rozsudek NSS ze dne 22. 2. 2008, čj. 6 As 52/2006-155
rozsudek NSS ze dne 27. 3. 2008, čj. 6 As 48/2006-118
rozsudek NSS ze dne 27. 3. 2008, čj. 7 As 24/2007-106
rozsudek NSS ze dne 28. 3. 2008, čj. 2 Ao 1/2008-51
rozsudek NSS ze dne 31. 3. 2008, čj. 8 As 47/2006-93
rozsudek NSS ze dne 16. 4. 2008, čj. 6 As 14/2007-58
rozsudek NSS ze dne 7. 5. 2008, čj. 1 As 17/2008-67
rozsudek NSS ze dne 15. 5. 2008, čj. 2 Aps 1/2008-77
rozsudek NSS ze dne 22. 5. 2008, čj. 9 As 82/2007-120

rozsudek NSS ze dne 26. 5. 2008, čj. 4 As 18/2008-32
rozsudek NSS ze dne 28. 5. 2008, čj. 6 As 9/2006-99
rozsudek NSS ze dne 29. 5. 2008, čj. 8 As 57/2006-67
rozsudek NSS ze dne 11. 6. 2008, čj. 8 As 7/2007-64
usnesení NSS ze dne 25. 6. 2008, čj. 5 Ao 3/2008-27
rozsudek NSS ze dne 26. 6. 2008, čj. 6 As 30/2006-74
rozsudek NSS ze dne 3. 7. 2008, čj. 2 As 27/2008-57
rozsudek NSS ze dne 10. 7. 2008, čj. 1 As 51/2008-72
rozsudek NSS ze dne 16. 7. 2008, čj. 8 As 35/2007-92
usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 17. 7. 2008, čj. 1 As 15/2007-141
rozsudek NSS ze dne 19. 7. 2008, čj. 9 As 84/2007-103
rozsudek NSS ze dne 31. 7. 2008, čj. 7 As 51/2007-127
rozsudek NSS ze dne 21. 8. 2008, čj. 4 As 20/2008-84
rozsudek NSS ze dne 29. 8. 2008, čj. 5 As 10/2008-103
rozsudek NSS ze dne 29. 8. 2008, čj. 5 As 48/2006-75
rozsudek NSS ze dne 5. 9. 2008, čj. 2 As 68/2007-50
rozsudek NSS ze dne 11. 9. 2008, čj. 1 As 30/2008-49
rozsudek NSS ze dne 11. 9. 2008, čj. 2 As 57/2008-84
rozsudek NSS ze dne 11. 9. 2008, čj. 6 Afs 46/2007-136
rozsudek NSS ze dne 12. 9. 2008, čj. 2 As 49/2007-191
rozsudek NSS ze dne 25. 9. 2008, čj. 5 As 41/2008-43
rozsudek NSS ze dne 2. 10. 2008, čj. 3 Aps 5/2008-282
usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 10. 2008, čj. 6 As 7/2005-97
usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 10. 2008, čj. 8 As 47/2005-86
rozsudek NSS ze dne 23. 10. 2008, čj. 3 As 36/2008-57
rozsudek NSS ze dne 29. 10. 2008, čj. 9 As 8/2008-80
rozsudek NSS ze dne 30. 10. 2008, čj. 9 Ao 2/2008-62
rozsudek NSS ze dne 31. 10. 2008, čj. 2 As 12/2008-63
rozsudek NSS ze dne 31. 10. 2008, čj. 2 As 49/2008-90
rozsudek NSS ze dne 5. 11. 2008, čj. 1 As 59/2008-77
rozsudek NSS ze dne 6. 11. 2008, čj. 5 As 40/2008-52
rozsudek NSS ze dne 20. 11. 2008, čj. 6 Ads 102/2008-65
rozsudek NSS ze dne 28. 11. 2008, čj. 4 As 35/2008-183

rozsudek NSS ze dne 11. 12. 2008, čj. 6 As 18/2008-107
rozsudek NSS ze dne 11. 12. 2008, čj. 8 As 35/2008-97
rozsudek NSS ze dne 12. 12. 2008, čj. 2 As 64/2008-122
rozsudek NSS ze dne 17. 12. 2008, čj. 2 As 32/2008-128
rozsudek NSS ze dne 31. 12. 2008, čj. 8 As 48/2008-73
rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 8. 1. 2009, čj. 1 Afs 140/2008-77, publ. pod č. 1792/2009 Sb. NSS
rozsudek NSS ze dne 15. 1. 2009, čj. 1 As 106/2008-100
rozsudek NSS ze dne 22. 1. 2009, čj. 6 As 7/2005-117
rozsudek NSS ze dne 22. 1. 2009, čj. 9 As 26/2008-73
rozsudek NSS ze dne 28. 1. 2009, čj. 8 As 52/2008-92
rozsudek NSS ze dne 5. 3. 2009, čj. 9 As 50/2008-64
rozsudek NSS ze dne 26. 3. 2009, čj. 5 As 24/2008-92
rozsudek NSS ze dne 31. 3. 2009, čj. 8 As 10/2009-58
rozsudek NSS ze dne 9. 4. 2009, čj. 1 As 60/2008-77
rozsudek NSS ze dne 9. 4. 2009, čj. 1 As 97/2008-76
rozsudek NSS ze dne 10. 4. 2009, čj. 2 As 95/2008-51
rozsudek NSS ze dne 30. 4. 2009, čj. 6 As 34/2008-54
rozsudek NSS ze dne 7. 5. 2009, čj. 1 As 29/2009-59
rozsudek NSS ze dne 14. 5. 2009, čj. 1 As 20/2009-70
rozsudek NSS ze dne 20. 5. 2009, čj. 1 As 111/2008-363
rozsudek NSS ze dne 21. 5. 2009, čj. 5 As 68/2008-60
rozsudek NSS ze dne 25. 5. 2009, čj. 8 As 5/2008-93
rozsudek NSS ze dne 25. 5. 2009, čj. 8 As 5/2008-93
rozsudek NSS ze dne 27. 5. 2009, čj. 6 As 11/2009-95
rozsudek NSS ze dne 11. 6. 2009, 7 As 4/2009-67
rozsudek NSS ze dne 18. 6. 2009, čj. 8 As 33/2009-56
rozsudek NSS ze dne 19. 6. 2009, čj. 5 As 67/2008-111
rozsudek NSS ze dne 26. 6. 2009, čj. 2 As 44/2008-72
rozsudek NSS ze dne 3. 7. 2009, čj. 5 Ao 1/2009-186
rozsudek NSS ze dne 16. 7. 2009, čj. 9 As 79/2008-55
rozsudek NSS ze dne 21. 7. 2009, čj. 6 Ads 88/2006-132
usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-120, publ. pod č. 1910/2009 Sb. NSS
rozsudek NSS ze dne 22. 7. 2009, čj. 5 As 53/2008-243

rozsudek NSS ze dne 23. 7. 2009, čj. 2 As 84/2008-131
rozsudek NSS ze dne 28. 7. 2009, čj. 2 As 34/2009-65
rozsudek NSS ze dne 6. 8. 2009, čj. 9 As 88/2008-301
rozsudek NSS ze dne 11. 8. 2009, čj. 1 As 51/2009-106
rozsudek NSS ze dne 26. 8. 2009, čj. 1 As 39/2009-88
rozsudek NSS ze dne 27. 8. 2009, čj. 4 As 30/2008-102
rozsudek NSS ze dne 2. 9. 2009, čj. 1 As 40/2009-251
rozsudek NSS ze dne 2. 9. 2009, čj. 1 As 47/2007-134
rozsudek NSS ze dne 23. 9. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-185
rozsudek NSS ze dne 6. 10. 2009, čj. 2 Ans 4/2009-93
rozsudek NSS ze dne 22. 10. 2009, čj. 9 As 21/2009-150
rozsudek NSS ze dne 12. 11. 2009, čj. 1 As 72/2009-120
usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 11. 2009, čj. 1 As 89/2008-80
rozsudek NSS ze dne 25. 11. 2009, čj. 3 Ao 1/2007-210
rozsudek NSS ze dne 18. 12. 2009, čj. 5 As 94/2008-44
rozsudek NSS ze dne 7. 1. 2010, čj. 9 Ao 4/2009-111
rozsudek NSS ze dne 4. 2. 2010, čj. 7 As 2/2009-80, publ. pod č. 2061/2010 Sb. NSS
rozsudek NSS ze dne 10. 2. 2010, čj. 6 As 43/2008-472
rozsudek NSS ze dne 31. 3. 2010, čj. 8 Afs 75/2009-70
rozsudek NSS ze dne 27. 5. 2010, čj. 5 As 41/2009-91
usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 27. 5. 2010, čj. 1 As 70/2008-74
rozsudek NSS ze dne 28. 6. 2010, čj. 8 As 34/2010-106
rozsudek NSS ze dne 3. 7. 2010, čj. 9 As 52/2009-124
rozsudek NSS ze dne 15. 7. 2010, čj. 7 As 22/2010-111
rozsudek NSS ze dne 30. 7. 2010, čj. 8 As 48/2009-93
rozsudek NSS ze dne 26. 8. 2010, čj. 1 As 17/2010-294
rozsudek NSS ze dne 4. 9. 2010, čj. 7 As 110/2012-25
rozsudek NSS ze dne 10. 9. 2010, čj. 7 As 52/2009-227
rozsudek NSS ze dne 17. 9. 2010, čj. Komp 4/2010-40
rozsudek NSS ze dne 29. 9. 2010, sp. zn. 8 As 55/2009
rozsudek NSS ze dne 13. 10. 2010, čj. 6 Ao 5/2010-43, publ. pod č. 2185/2011 Sb. NSS
rozsudek NSS ze dne 15. 10. 2010, čj. 2 Ans 7/2010-175
rozsudek NSS ze dne 20. 10. 2010, čj. 8 As 61/2010-73

rozsudek NSS ze dne 21. 10. 2010, čj. 9 As 46/2010-97
rozsudek NSS ze dne 27. 10. 2010, čj. 2 Ao 5/2010-24, publ. pod č. 2244/2011 Sb. NSS
rozsudek NSS ze dne 30. 11. 2010, čj. 9 As 37/2010-217
rozsudek NSS ze dne 15. 12. 2010, čj. 7 Ao 6/2010-44
rozsudek NSS ze dne 12. 1. 2011, čj. 9 As 72/2010-152
usnesení NSS ze dne 21. 1. 2011, čj. 8 Ao 7/2010-65
rozsudek NSS ze dne 27. 1. 2011, čj. 7 Ao 7/2010-133
rozsudek NSS ze dne 9. 2. 2011, čj. 1 As 110/2010-151
rozsudek NSS ze dne 23. 2. 2011, čj. 1 As 87/2010-108
rozsudek NSS ze dne 4. 5. 2011, čj. 7 As 2/2011-52, publ. pod č. 2393/2011 Sb. NSS
rozsudek NSS ze dne 4. 5. 2011, čj. 1 As 43/2011-53
rozsudek NSS ze dne 12. 5. 2011, čj. 7 As 43/2011-77
rozsudek NSS ze dne 19. 5. 2011, čj. 2 As 9/2011-154
rozsudek NSS ze dne 27. 5. 2011, čj. 5 As 49/2010-82
rozsudek NSS ze dne 1. 6. 2011, čj. 1 As 6/2011-347
rozsudek NSS ze dne 15. 6. 2011, čj. 2 As 60/2011-101
rozsudek NSS ze dne 17. 6. 2011, čj. 7 As 21/2011-87
rozsudek NSS ze dne 23. 6. 2011, čj. 6 As 8/2010-323
rozsudek NSS ze dne 1. 7. 2011, čj. 1 As 18/2011-145
rozsudek NSS ze dne 13. 7. 2011, čj. 9 As 36/2011-105
rozsudek NSS ze dne 15. 7. 2011, čj. 5 As 19/2011-96
rozsudek NSS ze dne 22. 7. 2011, čj. 1 As 41/2011-120
rozsudek NSS ze dne 27. 7. 2011, čj. 1 As 86/2011-50
rozsudek NSS ze dne 28. 7. 2011, čj. 5 As 20/2011-62
rozsudek NSS ze dne 29. 7. 2011, čj. 1 As 35/2011-91
rozsudek NSS ze dne 18. 8. 2011, čj. 9 As 40/2011-51
rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 8. 2011, čj. 2 As 75/2009-113
rozsudek NSS ze dne 6. 9. 2011, čj. 5 As 22/2011-100
rozsudek NSS ze dne 22. 9. 2011, čj. 1 As 85/2011-138
rozsudek NSS ze dne 19. 10. 2011, čj. 1 As 107/2011-70
rozsudek NSS ze dne 27. 10. 2011, čj. 6 As 17/2011-232
rozsudek NSS ze dne 27. 10. 2011, čj. 7 As 90/2011-144
rozsudek NSS ze dne 31. 10. 2011, čj. 8 Ans 12/2011-132

rozsudek NSS ze dne 16. 11. 2011, čj. 6 As 19/2011-728
rozsudek NSS ze dne 9. 12. 2011, čj. 2 As 26/2010-98
rozsudek NSS ze dne 20. 12. 2011, čj. 9 As 70/2011-92
rozsudek NSS ze dne 6. 1. 2012, čj. 2 As 18/2011-102
rozsudek NSS ze dne 12. 1. 2012, čj. 7 As 110/2011-59
rozsudek NSS ze dne 23. 2. 2012, čj. 1 As 3/2012-42
usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 6. 3. 2012, čj. 8 Ao 3/2011-169
rozsudek NSS ze dne 12. 4. 2012, čj. 9 As 78/2011-72
rozsudek NSS ze dne 27. 4. 2012, čj. 7 As 25/2012-21
rozsudek NSS ze dne 30. 5. 2012, čj. 5 As 52/2011-88
rozsudek NSS ze dne 15. 8. 2012, čj. 1 As 81/2012-35
rozsudek NSS ze dne 12. 9. 2012, čj. 6 As 41/2012-21
usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 18. 9. 2012, čj. 7 Afs 14/2011-114
rozsudek NSS ze dne 28. 11. 2012, čj. 1 As 105/2012-31

rozhodnutí Nejvyššího soudu: (dostupná z www.nsoud.cz)

rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 19. 12. 2001, sp. zn. 25 Cdo 62/2000
usnesení Nejvyššího soudu ze dne 24. 2. 2002, sp. zn. 25 Cdo 1211/2001
rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 2. 2002, sp. zn. 25 Cdo 766/2000
usnesení Nejvyššího soudu ze dne 18. 4. 2002, sp. zn. 20 Cdo 2614/2000
rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 10. 2002, sp. zn. 25 Cdo 1753/2002
rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. 6. 2003, sp. zn. 7 Tdo 639/2003
rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 8. 2003, sp. zn. 25 Cdo 325/2002
usnesení Nejvyššího soudu ze dne 15. 1. 2004, sp. zn. 25 Cdo 1385/2002
rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 4. 2004, sp. zn. 25 Cdo 1307/2003
rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 6. 2004, sp. zn. 25 Cdo 119/2003
rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. 8. 2004, sp. zn. 25 Cdo 73/2004
usnesení Nejvyššího soudu ze dne 24. 9. 2004, sp. zn. 28 Cdo 290/2004
rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. 2. 2005, sp. zn. 25 Cdo 623/2004
rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 12. 5. 2005, sp. zn. 25 Cdo 2434/2004
rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 18. 10. 2005, sp. zn. 25 Cdo 2749/2004
usnesení Nejvyššího soudu ze dne 25. 1. 2006, sp. zn. 7 Tdo 51/2006

rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 2. 2006, sp. zn. 22 Cdo 980/2005
rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. 2. 2006, čj. 33 Odo 449/2005-167
rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23. 3. 2006, sp. zn. 22 Cdo 225/2006
rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 8. 2. 2007, sp. zn. 25 Cdo 944/2005
rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. 10. 2007, sp. zn. 28 Cdo 1077/2007
usnesení Nejvyššího soudu ze dne 11. 3. 2008, sp. zn. 25 Cdo 1880/2007
rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 4. 6. 2008, sp. zn. 22 Cdo 1244/2007
rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. 7. 2008, čj. 28 Cdo 4487/2007-149
rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. 7. 2008, sp. zn. 25 Cdo 769/2006
rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 14. 8. 2008, sp. zn. 25 Cdo 1211/2006
rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 8. 2008, sp. zn. 33 Odo 820/2006
usnesení Nejvyššího soudu ze dne 25. 9. 2008, sp. zn. 25 Cdo 582/2007
usnesení Nejvyššího soudu ze dne 25. 9. 2008, sp. zn. 25 Cdo 728/2007
rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. 10. 2008, sp. zn. 22 Cdo 3202/2008
rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 4. 2009, sp. zn. 25 Cdo 193/2007
rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. 8. 2009, sp. zn. 30 Cdo 3786/2007
rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 10. 2009, sp. zn. 25 Cdo 3961/2009
usnesení Nejvyššího soudu ze dne 10. 11. 2009, sp. zn. 20 Cdo 3544/2007
rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 7. 2010, sp. zn. 25 Cdo 4/2008
rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 10. 8. 2010, sp. zn. 4 Tz 36/2010
rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. 12. 2010, sp. zn. 25 Cdo 3268/2008
usnesení Nejvyššího soudu ze dne 23. 1. 2011, čj. 6 Tdo 948/2011-16
rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 2. 3. 2011, sp. zn. 28 Cdo 4211/2010
rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. 1. 2012, sp. zn. 32 Cdo 1808/2010
rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 18. 9. 2012, sp. zn. 28 Cdo 3010/2011

rozhodnutí vrchních soudů:

rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 23. 9. 1994, čj. 6 A 197/93-18
rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 16. 12. 1994, čj. 7 A 14/93-20, publ. v ASPI
rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 10. 2. 1995, čj. 7 A 147/94-17, publ. v ASPI
rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 10. 11. 1995, sp. zn. 6 A 905/94, publ. pod č. 292/1998 SJS, publ. též v ASPI
rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 30. 4. 1996, čj. 6 A 103/94-26

rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 29. 11. 1996, sp. zn. 6 A 183/94-32, publ. v ASPI

rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 14. 1. 1997, čj. 7 A 185/94-23, publ. v Judikatuře v právu životního prostředí 1990 - 1999, č. II/C/5

rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 25. 8. 1997, čj. 6 A 40/96-140, publ. pod č. 656/2000 SJS

rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 24. 2. 1998, čj. 7 A 167/94-34, publ. v ASPI

rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 24. 3. 1998, čj. 6 A 198/95-27, publ. v č. 6/1999 SJS

rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 24. 4. 1998, čj. 7 A 38/97-19, publ. pod č. 562/2000 SJS

rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 30. 8. 1998, čj. 6 A 69/96-34, publ. v č. 2/2002 SJS

rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 27. 10. 1998, čj. 5 A 37/96-30

rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 22. 1. 1999, čj. 3 A 23/98-17

rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 25. 1. 1999, čj. 6 A 234/96-35, publ. in Judikatura v právu životního prostředí 1990-1999, č. II/C/15

rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 25. 1. 1999, čj. 6 A 64/97-38, publ. v ASPI

rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 30. 4. 1999, čj. 6 A 14/96-34, publ. pod č. 627 v č. 3/2000 SJS

rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 17. 5. 1999, čj. 6 A 95/94-87, publ. v ASPI

rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 31. 8. 1999, čj. 5 A 136/97-17, publ. v ASPI

rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 12. 4. 2000, čj. 5 A 98/98-109, publ. pod č. 888/2001 SJS

rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 12. 4. 2000, sp. zn. 9 Cmo 98/98, publ. v ASPI

usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 7. 12. 2000, čj. 6 A 90/2000-19, publ. v ASPI

rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 27. 12. 2001, čj. 7 A 77/99-41, publ. pod č. 949/2002 SJS

rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 27. 12. 2001, čj. 7 A 98/99-37, publ. v ASPI

rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 17. 1. 2002, čj. 7 A 179/2000-74, publ. v ASPI

rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 28. 2. 2002, sp. zn. 7 A 124/1999, publ. pod č. II/A/61 in Judikatura v právu životního prostředí 2002

rozsudek Vrchního soudu v Olomouci ze dne 25. 5. 2002, čj. 2 A 11/2001-70, publ. pod č. 964/2002 SJS

rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 20. 5. 2002, sp. zn. 5 A 175/2000, publ. v ASPI

rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 7. 11. 2002, čj. 7 A 197/2000-29

rozhodnutí krajských soudů:

rozsudek KS v Českých Budějovicích ze dne 20. 5. 1998, sp. zn. 10 Ca 65/98, publ. pod č. 583/2000 SJS

rozsudek KS v Hradci Králové ze dne 18. 12. 1998, čj. 30 Ca 131/98-21

rozsudek KS v Hradci Králové ze dne 20. 10. 2000, sp. zn. 30 Ca 113/2000, publ. v ASPI

rozsudek KS v Hradci Králové ze dne 31. 10. 2000, čj. 31 Ca 82/2000-51, publ. pod č. 744/2001 SJS

rozsudek KS v Hradci Králové ze dne 16. 2. 2001, čj. 31 Ca 136/2000-13, publ. v ASPI

rozsudek KS v Českých Budějovicích ze dne 2. 7. 2001, čj. 10 Ca 151/2001-21, publ. pod č. 1020/2002 SJS

rozsudek KS v Ostravě ze dne 22. 5. 2003, čj. 22 Ca 121/2002-32, publ. v ASPI

rozsudek KS v Hradci Králové ze dne 18. 7. 2005, sp. zn. 17 Co 155/2005

rozsudek KS v Ostravě ze dne 21. 11. 2005, čj. 57 Co 451/2005-827

rozsudek KS v Ostravě ze dne 24. 11. 2005, čj. 22 Ca 442/2003-30, publ. pod č. 1273 v č. 8/2007 Sb. NSS

rozsudek KS v Hradci Králové ze dne 20. 4. 2006, čj. 30 Ca 5/2006-21, publ. v ASPI

rozsudek KS v Ústí nad Labem ze dne 27. 4. 2006, čj. 15 Ca 114/2005-23, publ. pod č. 1587/2008 Sb. NSS

rozsudek KS v Hradci Králové ze dne 27. 3. 2007, čj. 30 Ca 48/2006-40

usnesení KS v Brně ze dne 1. 11. 2007, čj. 62 Ca 40/2007-41, publ. pod č. 1482/2008 Sb. NSS

rozsudek KS v Brně ze dne 28. 3. 2008, čj. 29 Ca 339/2006-28

rozsudek KS v Ostravě ze dne 20. 3. 2008, sp. zn. 22 Ca 43/2008

rozsudek KS v Brně ze dne 17. 7. 2008, čj. 31 Ca 27/2007-16

rozsudek KS v Hradci Králové ze dne 12. 9. 2008, čj. 30 Ca 147/2007-101, publ. pod č. 2430/2011 Sb. NSS

rozsudek KS v Brně ze dne 22. 12. 2008, čj. 30 Ca 141/2008-125

rozsudek KS v Brně ze dne 7. 8. 2009, čj. 29 Ca 193/2007-41

rozsudek KS v Hradci Králové ze dne 27. 7. 2010, čj. 51 Ca 7/2009-34, publ. pod č. 2470 v č. 1/2012 Sb. NSS

rozsudek KS v Českých Budějovicích ze dne 22. 6. 2011, čj. 10 A 24/2011-28, dostupný z www.nssoud.cz

rozsudek KS v Plzni ze dne 5. 10. 2011, čj. 57 A 66/2011-102, dostupný z http://issuu.com/hnuti_duha/docs/rozhodnuti_ks_plzen_57a66-2011

rozsudek KS v Českých Budějovicích ze dne 17. 5. 2012, čj. 10 A 107/2011-29, dostupný z www.nssoud.cz

rozsudek KS v Brně ze dne 28. 6. 2012, čj. 31 A 5/2010-83

rozhodnutí Městského soudu v Praze:

rozsudek ze dne 22. 10. 2003, čj. 28 Ca 294/2001-38, publ. v ASPI

rozsudek ze dne 17. 3. 2004, čj. 28 Ca 444/2001-100, publ. pod č. 291/2004 Sb. NSS

rozsudek ze dne 9. 6. 2005, čj. 11 Ca 175/2004-46, publ. pod č. 1360 v č. 11/2007 Sb. NSS

usnesení ze dne 26. 9. 2005, sp. zn. 5 Ca 4/2005

rozsudek ze dne 1. 11. 2005, sp. zn. 11 Ca 217/2004

rozsudek ze dne 2. 11. 2005, čj. 11 Ca 274/2004-19

rozsudek ze dne 7. 2. 2006, čj. 11 Ca 67/2005-68, publ. v ASPI

rozsudek ze dne 28. 2. 2006, čj. 7 Ca 25/2004-34

rozsudek ze dne 31. 3. 2006, čj. 6 Ca 186/2005-47

rozsudek ze dne 4. 4. 2006, čj. 6 Ca 4/2006-114

rozsudek ze dne 28. 6. 2006, čj. 51 Co 89/2006-154

rozsudek ze dne 28. 7. 2006, čj. 8 Ca 244/2004-44

rozsudek ze dne 28. 7. 2006, čj. 9 Ca 296/2004-49

rozsudek ze dne 28. 7. 2006, čj. 9 Ca 37/2004-34

rozsudek ze dne 13. 9. 2006, čj. 9 Ca 101/2005-66

rozsudek ze dne 27. 10. 2006, čj. 9 Ca 266/2004-51

rozsudek ze dne 25. 1. 2007, čj. 6 Ca 279/2005-48, publ. pod č. 499 in Judikatura v PŽP 2007

rozsudek ze dne 27. 2. 2007, čj. 10 Ca 167/2005-61, publ. v ASPI

rozsudek ze dne 2. 3. 2007, čj. 10 Ca 208/2006-44

rozsudek ze dne 27. 4. 2007, čj. 9 Ca 270/2004-39, publ. v ASPI

rozsudek ze dne 30. 5. 2007, čj. 5 Ca 126/2006-28

rozsudek ze dne 29. 6. 2007, čj. 9 Ca 154/2004-76

rozsudek ze dne 21. 9. 2007, čj. 9 Ca 256/2005-84, publ. in Judikatura v právu životního prostředí 2008, MŽP

rozsudek ze dne 14. 11. 2007, čj. 7 Ca 133/2004-64

rozsudek ze dne 5. 12. 2007, čj. 9 Ca 43/2005-63, publ. pod č. 1583 v č. 6/2008 Sb. NSS

rozsudek ze dne 14. 12. 2007, čj. 5 Ca 216/2006-31, publ. in Judikatura v právu životního prostředí 2008, MŽP

rozsudek ze dne 10. 1. 2008, čj. 2 Ca 15/2007-56

rozsudek ze dne 11. 4. 2008, čj. 7 Ca 219/2007-58, publ. pod č. 2108 v č. 9/2010 Sb. NSS

rozsudek ze dne 6. 6. 2008, čj. 7 Ca 253/2007-84

rozsudek ze dne 31. 3. 2009, čj. 9 Ca 184/2007-28, publ. pod č. 2338 v č. 7/2011 Sb. NSS

rozsudek ze dne 4. 6. 2009, čj. 10 Ca 381/2007-113

rozsudek ze dne 18. 6. 2009, č. j. 11 Ca 259/2007-99

rozsudek ze dne 30. 6. 2009, čj. 7 Ca 162/2008-173

rozsudek ze dne 30. 3. 2010, čj. 7 Ca 245/2007-37

rozsudek ze dne 8. 6. 2010, čj. 11 Ca 200/2009-42

rozsudek ze dne 29. 6. 2010, čj. 7 Ca 19/2008-33

rozsudek ze dne 10. 3. 2011, čj. 10 A 36/2010-45, dostupný z www.nssoud.cz

rozsudek ze dne 3. 5. 2011, čj. 10 A 105/2010-98, publ. v Judikatura v právu životního prostředí 2011, MŽP

rozsudek ze dne 31. 5. 2011, čj. 21 Co 84/2011-64

Internetové zdroje

Bejčková, P.: Kategorizace zdrojů znečišťování ovzduší podle zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, 13. 11. 2012, www.enviprofi.cz

Bělohradová, J.: Zásady účasti veřejnosti na ochraně životního prostředí, www.mvcr.cz/soubor/spravni-pravo-8-11w-belohradova-pdf.aspx

Černý, P.: K nálezu Ústavního soudu ve věci územního plánu Břeclavska, 21. 1. 2009, www.viaiuris.cz

Drahovzal, P., Svaz měst a obcí ČR, ASPI, 5.11.2006

Ekologický právní servis: K pojmu závažné důvody ke kácení, www.eps.cz/poradna/kategorie/ochrana-prirody-a-krajiny-ochrana-lesa-a-pudy/rada/k-pojmu-zavazne-duvody-ke-kacen

Humlíčková, P. (eds.): Jaké jsou limity soudní ochrany v Čechách?, Zelený kruh, Praha 2008, www.zelenykruh.cz/dokumenty/sbornik-limity-soudni-ochrany-web.pdf

Humlíčková, P.: Účast veřejnosti v řízeních podle atomového zákona, 6.10.2009, www.ucastverejnosti.cz

Judikatura v právu životního prostředí 2007, Ministerstvo životního prostředí, Praha, 2008, www.mzp.cz

Judikatura v právu životního prostředí 2008, Ministerstvo životního prostředí, Praha, 2009, www.mzp.cz

Judikatura v právu životního prostředí 2009, Ministerstvo životního prostředí, Praha, 2010, www.mzp.cz

Judikatura v právu životního prostředí 2010, Ministerstvo životního prostředí, Praha, 2011, www.mzp.cz

Judikatura v právu životního prostředí 2011, Ministerstvo životního prostředí, Praha, 2012, www.mzp.cz

Průchová, I.: Aktuální otázky účasťenství v řízeních podle § 70 zák. č. 114/1992 Sb. o ochraně přírody a krajiny, [www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2010/files/prispevky/09_priroda/Pruchova_Ivana%20%20_\(4119\).pdf](http://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2010/files/prispevky/09_priroda/Pruchova_Ivana%20%20_(4119).pdf)

webové stránky vrcholných soudů:

<http://nalus.usoud.cz>

www.nsoud.cz

www.nsdoud.cz

webové stránky odborných právních časopisů:

www.casopis.ochranaprirody.cz

www.cspzp.com

další užitečné internetové odkazy:

<http://arnika.org>

www.cenia.cz

www.eps.cz

www.ucastverejnosti.cz

www.zakonyprolidi.cz

www.zelenykruh.cz

Resumé

My thesis is entitled as Czech case law regarding environmental protection. The reason why I have chosen this particular topic is my deep interest in the decision making by courts as well as in the legal regulation of environmental protection. The purpose of my research is to analyse the recent case law related to environmental issues, to reveal and describe the mechanisms of its functioning as far as its impact on decision making in further cases. The main goal of my thesis is to make general conclusion from the analyzed case law and to get answers on crucial questions related to the law of environmental protection. At first I lied in question if the considered case law is contradictory. My next aim was to prove how much the courts in general are impacted by former decisions in similar cases or by the authority of higher courts. Subsequently, I tried to focus on the fact how precise is the judicial interpretation in environmental matters and how it contributes to environmental protection. Finally, I questioned if the judge made law carefully considers the purpose of the environmental legislation.

The scope of my research is restricted only to the recent decisions of Czech courts, i.e. on those which have not been overruled or obsolete. I focused on the administrative courts in particular. I looked into the issues in such manner to be able to classify each decision appropriately in respective thematic circle of environmental law. I explored many collections, legal journals and literature specialized on case law as well as the legal systems on the websites of the high courts. Since it was important to avoid inclusion of obsolete judgments, I compared the now effective legislation with the former one relevant for the decision. I compared thematically similar judgments and I tried to make some general conclusions of it's analyze. My study concerns on the issues which are solved by the courts either contradictory, contrary to the past, in a new perspective or even surprising for its different reasoning in comparison to the doctrine.

The thesis is divided into five chapters. The first chapter is devoted to the role of the courts, especially the administrative courts, in the environmental protection. The main purpose of judicial decision making is to find justice, e.g. to punish responsible entities, interpret vague terms and contribute to fairness by treating similar cases equally. The second chapter is devoted to the basic issues of environmental law, i.e. anchoring constitutional protection of the environment and its conception as a constitutional value, as well as the right on a healthy environment and the right on information about the environment. These basic

rights are subsequently examined in contrast to other human rights. Finally, this chapter illustrates some controversies which had been solved by the courts. The third chapter deals with the case law about participation in administrative proceedings which may have potential impact on the environment. Then the article shifts the focus at the possibilities of judicial protection. Special attention has been paid to the effectiveness of the legal protection provided by the courts and to accordance of national legislation with European law and international law. The fourth chapter deals with judge made law related to the protection of nature and landscape. It points out regulation of protected areas, preservation of endangered species, administrative instruments and legal responsibility in law of environmental protection. The fifth chapter discusses all the various spheres of environment such as water, air, ground or forest. In addition, this chapter marginally deals with hunt restraints and discusses also the regulation of waste management.

I believe the main aim of the thesis to expand my initial hypothesis has been reached. In addition to that I improved my own skills and obtained some routine in handling the judge made law. The outcome of my research has been that the judge made law in environmental issues is essentially uniform, but in certain question it is contradictory. This fact by it selves seldom influences changes in legislation. Although high courts tend to harmonize the all decision making, it does not effectively solve every problem. I have arrived at the conclusion that there is a significant tension between the doctrine and the courts in some crucial questions particularly in the constitutional level of the environmental law. At my point of view, the contradictory solutions rise from inconsistent and not very ingenious legislation. The courts are not supposed to solve these problems in place of the legislature. In other hand, it seems the courts in the past had not considered some awkward consequences of its initial decisions. Now it can be hardly overdone, because the former decisions may not be disrespected. It is clear that this situation does not contribute very well to better protection of healthy environment. I suggest that courts should better apply the legislation as well as its own conclusions adopted in the past on similar cases.

Abstract

The main purpose of my thesis is to examine the case law made by the Czech courts related to environmental issues and to formulate general conclusion from the analyzed case law. My goal was also to prove whether the considered case law is contradictory, or not. I browsed many judicial collections, legal journals etc. and I paid attention to equal or not equal decision making in similar matters. My study concerns on the issues which are solved by the courts either contradictory, contrary to the past, in a new perspective or even surprising for its different reasoning in comparison to the doctrine. The thesis firstly deals with the role of the courts in the environmental protection, than it focuses on the basic issues of environmental law, in particular at the right on a healthy environment and the restraint of property right. A special part of the thesis is devoted to the administrative proceedings with a potential impact on the environment and the effectiveness of legal protection provided by the courts. Finally, the thesis deals with the judge made law related to the protection of nature and landscape as well as other spheres of environment. The judge made law in environmental issues is essentially uniform, but in certain question it is contradictory. There is a significant tension between the doctrine and the courts in some crucial questions of the environmental law. It seems the courts in the past had not considered some awkward consequences of its initial decisions. Now it can be hardly overdone, because the courts can not adopt the role of legislature and the former decisions may not be disrespected. It is necessary that courts apply carefully its own conclusions ruled in the past on similar cases in order to contribute to better protection of healthy environment.

Abstrakt

Hlavním cílem této práce bylo analyzovat judikaturu českých soudů k otázkám ochrany životního prostředí a na základě toho dospět k obecným závěrům ohledně sporných otázek práva životního prostředí, které jsou judikaturou řešeny. Autor si klade za cíl zjistit, v jaké míře je judikatura rozporná, a proto věnuje svou pozornost obdobnému či naopak různému rozhodování. Podrobně rozebrány jsou soudní rozhodnutí, která řeší otázky práva životního prostředí odlišně od rozhodnutí v obdobných věcech, jinak než v minulosti nebo s novým pohledem na problematiku anebo dokonce s překvapujícími závěry, a to zejména ve srovnání s názory doktríny. Diplomová práce nejprve pojednává o roli soudů v ochraně životního prostředí, dále se zaměřuje na základní otázky práva životního prostředí, zejména na právo na příznivé životní prostředí a na poměrování různých veřejných zájmů. Další část práce je věnována účastenství dotčené veřejnosti ve správním řízení, v němž mohou být dotčeny zájmy ochrany životního prostředí. Důraz je kladen na účinnost následné soudní ochrany. Práce se konečně zabývá též judikaturou vztahující se k ochraně přírody a krajiny, jakož i k dalším složkám životního prostředí, jako je voda, ovzduší, půda a les. Autor dospívá k závěru, že rozhodování českých soudů v oblasti ochrany životního prostředí je v zásadě jednotné, přesto se v určitých otázkách závěry rozcházejí. Důsledkem je značné napětí mezi doktrínou a soudy v některých zásadních otázkách práva životního prostředí, zejména na ústavní úrovni. Zdá se, že soudy v minulosti zcela nedomyslely některé budoucí negativní důsledky svých rozhodnutí, což lze dnes stěží napravit, neboť jednak je nutné se s tehdejšími rozhodnutími vypořádat a jednak soudy nemohou suplovat roli zákonodárce. Do budoucna je nezbytné, aby soudci pečlivěji aplikovali své dřívější závěry a v jiných skutkových případech se od nich nebáli odchýlit. Jedině tak je možné přispět ke spravedlivější a účinnější ochraně životního prostředí.

Název diplomové práce

(The title of the thesis)

Judikatura českých soudů při ochraně životního prostředí

The case-law of Czech courts with respect to environmental protection

Klíčová slova

(Key words)

judikatura - české soudy - ochrana životního prostředí

case law - czech courts - environmental protection