

**UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE  
PRÁVNICKÁ FAKULTA**

Vítězslav Pleva

**OCHRANA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ A  
VLASTNICKÉ PRÁVO**

**Diplomová práce**

*Vedoucí diplomové práce:*

JUDr. Michal Sobotka, Ph.D.

*Katedra:*

Katedra práva životního prostředí

*Datum vypracování práce:*

10. dubna 2013

## **Prohlášení**

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

*V Praze dne 10. dubna 2013*

*Vítězslav Pleva*

*Rád bych touto cestou poděkoval JUDr. Michalu Sobotkovi, Ph.D. za vedení práce a jednotlivé konzultace, Ing. Janu Moravcovi za cenné připomínky a podněty, Bc. Veronice Hradské za provedení celkové jazykové korektury a pomoc při zpracování cizojazyčných částí práce. V neposlední řadě děkuji také mé rodině za cennou podporu.*

# OBSAH

<b>OBSAH</b> .....	<b>4</b>
<b>SEZNAM ZKRATEK</b> .....	<b>6</b>
<b>ÚVOD</b> .....	<b>7</b>
<b>OBEČNÁ ČÁST</b> .....	<b>9</b>
<b>1.1. Historické počátky soukromoprávní ochrany životního prostředí</b> .....	<b>9</b>
1.1.1. Počátky soukromoprávní ochrany v českých zemích .....	9
1.1.2. Občanské iniciativy ochrany životního prostředí ve Velké Británii .....	12
<b>1.2. Životní prostředí</b> .....	<b>14</b>
1.2.1. Pojem životního prostředí.....	14
1.2.2. Ochrana životního prostředí a její členění .....	15
1.2.3. Ochrana životního prostředí a její dopad na výkon vlastnického práva .....	16
1.2.4. Ochrana životního prostředí jako veřejný zájem .....	17
<b>1.3. Vlastnické právo</b> .....	<b>22</b>
1.3.1. Charakteristika vlastnického práva .....	23
Nezávislost (přímost) vlastnického práva .....	24
Trvalost a elasticita vlastnického práva .....	24
1.3.2. Omezení vlastnického práva .....	25
1.3.3. Vlastnictví.....	26
1.3.4. Veřejná správa a vlastnické právo.....	29
<b>1.4. Shrnutí obecné části</b> .....	<b>32</b>
<b>2. ZVLÁŠTNÍ ČÁST</b> .....	<b>33</b>
<b>2.1. Prostředky práva hmotného sloužící k ochraně životního prostředí</b> .....	<b>33</b>
2.1.1. Ochrana pokojného stavu a svépomoc .....	33
Ochrana pokojného stavu.....	34
Svépomoc .....	36
2.1.2. Veřejnoprávní smlouvy a vlastník .....	37
K pojmu veřejnoprávních smluv .....	38
Náležitosti veřejnoprávních smluv .....	39
Změna a zánik veřejnoprávní smlouvy .....	40
Spory z veřejnoprávních smluv .....	41
Veřejnoprávní smlouvy a ochrana životního prostředí .....	41
Shrnutí použitelnosti veřejnoprávních smluv vlastníkem k ochraně přírody .....	47
2.1.3. Ekonomické prostředky .....	48
Daňové zvýhodnění vlastnictví (pozemku) určenému k ochraně životního prostředí .....	48
Státní dotační programy .....	50
Další možné zdroje financování .....	51
Shrnutí použitelnosti ekonomických prostředků k ochraně životního prostředí .....	51
2.1.4. Trestní a přestupkové delikty v oblasti vlastnického práva .....	52
<b>2.2. Prostředky práva procesního sloužící k ochraně životního prostředí</b> .....	<b>53</b>
2.2.1. Účast vlastníka v jednotlivých procesech.....	53

2.2.2.	Civilní soudnictví .....	57
	Žaloba na vydání věci.....	59
	Žaloba zápůrčí.....	60
	Žaloba na náhradu škody.....	61
2.2.3.	Správní soudnictví .....	62
2.2.4.	Ústavní soudnictví.....	65
<b>2.3.</b>	<b>Další nástroje ochrany životního prostředí .....</b>	<b>66</b>
	Právo petiční .....	67
	Právo shromažďovací .....	68
	Sdružovací právo .....	69
	Právo na informace .....	71
<b>2.4.</b>	<b>Shrnutí zvláštní části .....</b>	<b>73</b>
<b>ZÁVĚR .....</b>		<b>74</b>
<b>SEZNAM PŘÍLOH.....</b>		<b>77</b>
	Příloha č.1.....	77
	Příloha č.2.....	78
<b>POUŽITÁ LITERATURA .....</b>		<b>79</b>
	LITERATURA.....	79
	ČASOPISY, SBORNÍKY .....	80
	INTERNET.....	81
	JUDIKATURA .....	81
<b>ABSTRAKT.....</b>		<b>84</b>
<b>SUMMARY .....</b>		<b>85</b>
<b>ARCHIVAČNÍ ÚDAJE.....</b>		<b>87</b>

## SEZNAM ZKRATEK

OZ	zákon č. 40/1964 Sb. Občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů
NOZ	zákon č. 89/2012 Sb. Občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů
SpŘ	zákon č. 500/2004 Sb. správní řád, ve znění pozdějších předpisů
ZOPaK	zákon č. 114/1992 Sb. o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů
SZ	zákon č. 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů
OSŘ	zákon č. 99/1963 Sb. občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů
ZMS	zákon č. 219/2000 Sb. o majetku České republiky a jejím
VoZ	zákon č. 254/2001 Sb. o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů
EIA	zákon č. 100/2001 Sb. o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů
IPPC	zákon č. 76/2002 Sb. o integrované prevenci a omezení znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci), ve znění pozdějších předpisů
PIŽP	zákon č. 123/98 Sb. o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů
TZ	zákon č. 40/2009 Sb. trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů
ZOS	zákon č. 634/1992 Sb. o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů
SŘS	zákon č. 150/2002 Sb. soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

# ÚVOD

Ochrana životního prostředí a vlastnické právo je tématem velice širokým. Může být zkoumáno z nejrůznějších hledisek a současná literatura se zaměřuje na negativní část tohoto vztahu, tj. jak je vlastnické právo omezeno z důvodu ochrany životního prostředí. Oproti tomu pozitivní význam vlastnického práva při ochraně životního prostředí není v literatuře zdaleka tak prostudován. Jak také dosvědčují slova M. Damohorského: *Jen málo však bylo napsáno a promyšleno o pozitivním využití vlastnického práva k ochraně životního prostředí, tedy o problematice pozemkových spolků, ekologického zemědělství, daňových úlev a jiných ekonomických stimulů vůči vlastníkům atd. Zde jsme tedy jak z hlediska teoretického, tak i praktického na úplném začátku.*<sup>1</sup> Tento stav se stal nejvýraznějším podnětem k výběru mé diplomové práce. Ačkoli nejsem sám vlastníkem přírodně cenné lokality, vztah vlastníka a přírody mohou pozorovat v mé rodině a také u mých přátel. Tento vztah je ovlivněn celou řadou skutečností, od výchovy v našich rodinách až po využívání přírodních zdrojů a relaxaci v krajině. Právě díky těmto skutečnostem je toto téma blízké mému myšlení a věřím, že tato práce bude formovat nejen můj názor na danou problematiku, ale také názor dalších čtenářů.

Aktuálnost tohoto tématu spočívá zejména v nedostatku odborných publikací, které by se věnovaly popisu a shrnutí tohoto pozitivního vztahu a také spočívá v potřebě vyvolat veřejnou diskusi nad současnou právní úpravou. Moderní trend přenášení některých funkcí státu na soukromé osoby, které splňují daná kritéria, lze úspěšně využít i v oblasti ochrany životního prostředí a vzájemná spolupráce soukromého a veřejného sektoru v ochraně přírody, pokud k tomu bude dostatečná legislativní podpora, může přinést očekávaný výsledek v podobě efektivního zachování cenného přírodního dědictví.

Cíl této práce spočívá v pokusu o zevrubný popis a analýzu jednotlivých právních nástrojů, které má vlastník v současných právních podmínkách k dispozici při ochraně životního prostředí, a také možnosti jejich procesního uplatnění. Práce by měla poukázat na budoucí výzvy připravované legislativy v této oblasti práva. Aby tento cíl byl co nejlépe naplněn, patří mezi dílčí cíle této práce pojednání o historii soukromoprávní ochrany životního prostředí, pojednání o pojmech životního prostředí, vlastnického práva a jejich vzájemném vztahu a také srovnání soukromoprávní a veřejnoprávní ochrany přírody. Ve zvláštní části jsou pak následně popsány a analyzovány některé nástroje vlastníka k ochraně životního prostředí, zejména možnost využití ochrany vlastnického práva při zájmu na

---

<sup>1</sup> Viz DAMOHORSKÝ, M.: Účast veřejnosti ve věcech ochrany životního prostředí In časopis České právo životního prostředí, č.4/2004, str. 45.

ochraně přírody, ale také prostředky státní podpory vlastnického práva využívaného k zachování přírodního bohatství a možnosti spolupráce vlastníka a státu.

Věřím, že tento pokus o spojení životního prostředí a vlastnického práva způsobem ne až tak obvyklým může upozornit na některé aspekty ochrany životního prostředí a poskytnout inspirativní pohled na tuto problematiku.



# OBEČNÁ ČÁST

V obecné části se budeme věnovat úvodu do problematiky, zejména zmíníme stručnou historii, vymezení pojmů a jejich obsah, ve zvláštní pak rozebereme jednotlivé nástroje soukromoprávní ochrany.

## 1.1. Historické počátky soukromoprávní ochrany životního prostředí

### 1.1.1. Počátky soukromoprávní ochrany v českých zemích

Pokud nahlédneme do historie ochrany přírody v českých zemích, můžeme spatřit významnou vazbu ochrany přírody na soukromé vlastnictví. V dřívějších dobách, kdy potřeba člověka chránit a udržovat příznivé životní prostředí nebyla primárním zájmem, nalezneme omezující opatření v souvislosti s ochranou majetku a ochrana přírody je zde pouze sekundárním efektem.<sup>2</sup> Takto lze uvést zejména práva týkající se lesů či ochranu zvěře proti pytláctví. Například již v nerealizovaném právním dokumentu Karla IV. Majestas Carolina (r.1348) čteme: *„kdoby bezprávně lesů sobě osobovali nebo bez povolení je kopali a káceli, na takové měla připadnout pokuta cti ztracení a čtvěrnásobné náhrady.“*<sup>3</sup> Cílem bylo zajistit chránit majetek vrchnosti pod účinnou sankcí. Vlivem celospolečenského rozvoje, bádání v oblasti přírodních věd a zajisté také romantismu, literárního směru obracejícímu se k přírodě a obdivující přírodu<sup>4</sup>, dochází k postupné snaze zachovat cenné části přírody nedotčené a do této úlohy ochránců vstupují vlastníci pozemků, zejména osvícená vrchnost. Prvním takovým dokladem je prohlášení hraběte Jiřího Augustina Languevala-Buquoye z 28.srpna roku 1838 ohledně některých přírodních partií v Novohradském panství (dnes pod názvem Žofínský prales). Důvodem k zastavení těžby dříví, shrabávání steliva a sbírání dříví bylo, jak napsal svému správci: *„Vzhledem k tomu, že lesy těchto vlastností budou známy brzy jen z historického líčení, rozhodl jsem se zachovat zmíněnou lesní část jako památník dávno minulých dob...“*<sup>5</sup>. Ještě toho roku byla založena další rezervace v katastru Hojná voda. Další způsob, jak docházelo ke vzniku rezervací, byla také forma výkupu pozemků místními spolky a takto vznikla například rezervace Panská skála (r. 1895) na severu Čech, která je názorným příkladem vývoje ochrany přírody v soukromém a následně státním měřítku. Panská skála je pro své čedičové varhany odhalené těžbou přírodním unikátem a spolek Excursions club bojoval za její ochranu již v 70.letech 19.století. Jelikož nedošlo ani přes úřední zákaz těžby

<sup>2</sup> Srovnej STEJSKAL, V.: Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost, Praha: Linde, 2006, str. 399.

<sup>3</sup> Viz ŠEVĚTÍNSKÝ, J.: Dějiny lesů a lesnictví v Čechách, na Moravě a ve Slezsku, Písek, 1913, str. 659.

<sup>4</sup> Za všechny jmenujme alespoň Karla Hynka Mácha a jeho nejznámější dílo Máj (r.1836).

<sup>5</sup> Viz ČEROVSKÝ, J.: Základy ochrany přírody, Státní pedagogické nakladatelství Praha, 1966, Str. 65.

v roce 1895 k definitivnímu zastavení lomu, veřejnost se zapojila do aktivního zkupování pozemků a vyjednávání pronájmu s jednotlivými vlastníky. Konečnou ochranu přineslo vyhlášení skály jako chráněného přírodního výtvaru státem až v roce 1953.<sup>6</sup> Těmito formami, tedy činností spolků či osvědčených vlastníků pozemků, bylo ke dni vyhlášení Československé republiky zaznamenáno 20 rezervací na celém území<sup>7</sup>.

Vedle aktivní soukromoprávní územní ochrany vznikaly v tomto období na konci 19.století a počátku 20.století další iniciativy, které měli za cíl osvětu a zachování přírodního bohatství. Články v periodikách, sjezdy nadšenců, zakládání okrašlovacích či přírodovědeckých občanských spolků a další aktivity probouzeli širokou veřejnost k občanské odpovědnosti za stav životního prostředí. V roce 1904 byl ustaven Svaz spolků pro okrašlování a ochranu domoviny v Čechách, na Moravě a ve Slezsku, jenž začal také vydávat časopis Krása našeho domova. Sdružoval a zastřešoval lokální spolky, věnoval se výsadbě lesů, stromoví a ochraně kulturních, přírodních památek a folklóru. Také byl činný v oblasti pronájmu jednotlivých pozemku spolu v součinnosti se Svazem na ochranu přírody a domoviny na Moravě a ve Slezsku založeným r.1923. Takto se podařilo pronajmout za náhradu pozemky Větrníků (okres Vyškov, r.1941), Nosperku (okres Břeclav, r.1941) či například Špidláku (okres Hodonín, r.1941), aby následnou péčí byla zachována cenná příroda<sup>8</sup>. V dnešní době jsou tato území součástí přírodních rezervací. Jediný dochovaný odkup pozemku do vlastnictví Svazu byl v případě Mohelenské hadcové stepi (okres Třebíč, r.1944).

Vznik Československé republiky byl počátkem státní ochrany přírodně cenných lokalit a v rámci Ministerstva školství a národní osvěty ČSR byla zřízena státní památková služba, se kterou byla ochrana přírodních rezervací spojena. Počet rezervací se zvyšoval, avšak i přes kodifikační snahy nedošlo k přijetí zákona na ochranu přírody, který by dával právní rámec vznikajících chráněných území. Dalším úskalím byla jistě skutečnost, že se ochranou přírody ve státním aparátu zabýval za první republiky pouze jediný pracovník – Rudolf Maximovič jako referent pro ochranu přírody na Ministerstvu školství a národní osvěty.<sup>9</sup>

Po Druhé světové válce se k moci dostala Komunistická strana Československa a v duchu stranické ideologie došlo k násilnému omezení soukromého vlastnictví, které bylo mimo jiné vnímáno jako jedna z kapitalistických překážek ochrany přírody, například v případě přijetí zmiňovaného zákona na ochranu přírody nebo při snaze o dokonalejší územní

---

<sup>6</sup> Viz [www.cs.wikipedia.org/wiki/Panská\\_skála](http://www.cs.wikipedia.org/wiki/Panská_skála).

<sup>7</sup> Viz ČEROVSKÝ, J.: Základy ochrany přírody, Státní pedagogické nakladatelství Praha, 1966, str. 66.

<sup>8</sup> Blíže PEŠOUT, P. a kol.: Jak založit pozemkový spolek, Praha: Český svaz ochránců přírody, 1998, str. 14-15.

<sup>9</sup> Viz tamtéž str. 14.

ochranu v oblasti Krkonoš.<sup>10</sup> Ačkoli došlo k přijetí významných předpisů v oblasti státní ochrany přírody, poválečné právní prostředí nepřálo ochraně soukromoprávní, ideově a koncepčně nezávislé na státu. Zřízený ústavní řád deklaroval svobodu majetkovou, ale fakticky ji popíral.<sup>11</sup> Faktický stav se promítnul až do ústavy z roku 1960, která zaváděla dvě základní kategorie vlastnictví, tj. státní a družstevní. Soukromé vlastnictví zde nebylo výslovně uvedeno, pouze institut drobného soukromého hospodaření založeného na osobní práci a osobním vlastnictvím.<sup>12</sup> Osobním vlastnictvím ústava rozuměla vlastnictví spotřebních předmětů, zejména osobních a domácích potřeb, rodinných domků, jakož i úspor nabytých prací.<sup>13</sup> V této atmosféře soukromoprávní ochrana přírody pomocí vlastnictví k pozemkům neprosperovala. Postupně docházelo k ukončování činností jednotlivých spolků<sup>14</sup> a v 80. letech se jedinou dobrovolnickou ochranařskou organizací stal Český svaz ochránců přírody (dále jen „ČSOP“)<sup>15</sup>, který v rámci režimu uplatňoval svou činnost zejména skrze uživatelská práva k nemovitostem a dobrovolnickou práci na státních či družstevních pozemcích.

K obnovení občanské společnosti došlo až po roce 1989. Znovunastolení demokracie, ochrany soukromého vlastnického práva jako základního lidského práva a další společenské změny jak v právní, ekonomické či sociální rovině vedli k zakládání nových sdružení a organizací soukromé ochrany přírody a krajiny. V roce 1998 bylo z provedeného průzkumu zaznamenáno více než 62 různých neziskových organizací spolupracujících se správními úřady na ochraně přírody. Dominantní podíl zaujímá ČSOP, jehož lokální organizace byly zastoupeny ve spolupráci ze 70%<sup>16</sup>.

Činnost ČSOP také přinesla další možnosti občanům, kteří se sdružují za účelem ochrany jednotlivých lokalit a poskytla jim možnost tuto aktivitu rozvíjet například skrze pozemkové spolky. Pozemkový spolek je bezesporu významným nástrojem v oblasti soukromého vlastnictví a ochrany přírody. Ačkoli není právně pojem spolku definován, tuto akreditaci může sdružení získat po splnění kritérií danými ČSOP. Takto získaný status má vliv na větší důvěryhodnost v komunikaci s ostatními subjekty a také je zde možnost usilovat o případnou finanční pomoc z prostředků ČSOP. V dnešní době je registrováno 58

---

<sup>10</sup> Viz ČEROVSKÝ, J.: Základy ochrany přírody, Státní pedagogické nakladatelství Praha, 1966, str. 67.

<sup>11</sup> Blíže PAVLÍČEK, V a kol.: Ústava a ústavní řád České republiky komentář 2. díl Práva a svobody, 2. vydání, Praha: Linde Praha, 2002, str. 119.

<sup>12</sup> Blíže PAVLÍČEK, V. a kol.: Ústavní právo a státověda, II. Díl, 1. úplné vydání, Praha: Leges, 2011, str. 238.

<sup>13</sup> Viz ústavní zákon č.100/1960 hlava I. čl. 10 odst. 1.

<sup>14</sup> Například Svaz spolků pro okrašlování a ochranu domoviny v Čechách, na Moravě a ve Slezsku ukončil svou činnost v 50. letech.

<sup>15</sup> V roce 1974 se také zrodila Akce Brontosaurus, která později dala vznik Hnutí Brontosaurus. Viz PEŠOUT, P. a kol.: Jak založit pozemkový spolek, Praha: Český svaz ochránců přírody, 1998, str. 22.

<sup>16</sup> Viz tamtéž str. 29.

pozemkových spolků, které se starají o pozemky vlastněné ČSOP nebo spolkem s celkovou rozlohou 242,3 ha.<sup>17</sup>

### 1.1.2. Občanské iniciativy ochrany životního prostředí ve Velké Británii

Velká Británie a Spojené státy americké (dále jen „USA“) jsou považovány za kolébku soukromoprávní ochrany přírody (a nejen přírody, ale veškerého národního dědictví) pomocí tzv. landtrustů (v našich podmínkách lze přeložit jako pozemkový spolek – *nezisková organizace, pečující o cenné přírodní a historické lokality na základě jejího vlastnictví či dlouhodobého právního vztahu k nim*<sup>18</sup>). Více než stoletá tradice má počátky v USA ve státě Massachussets, kde byl založen roku 1891 první pozemkový spolek na světě – The Trustees of Reservations.<sup>19</sup> Největší vzestup tento typ ochrany v USA zažívá v poslední době (také v souvislosti s další podpůrnou legislativou). Jen od roku 1993 vznikla téměř třetina všech spolků v USA. John Bernstein uvádí ve svém článku z roku 2005 více než 1600 spolků, které vlastní přes 600 tisíc ha půdy.<sup>20</sup> Systém je charakterizován decentralizací (zastřešující organizace má pouze koordinační charakter, což někdy přináší problémy v oblasti krajinné koncepce), legislativou daňových úlev a velkou úlohou členských příspěvků.

Ve Velké Británii se nechali inspirovat z USA a založili roku 1895 The National Trust (dále jen „TNT“). Tato instituce postupně koupila nebo získala jiná práva k jednotlivým cenným lokalitám, ať už se jednalo o historické budovy, přírodní monumenty či významné pomníky civilizace (Hadriánův val, Stonehenge). V roce 1907 byla její činnost podpořena zákonem o právu na nezczitelnost majetku TNT, leda se souhlasem parlamentu<sup>21</sup> (dnes toto oprávnění již přešlo na Board of Trustees). Spolupráce státu a TNT pokračovala (například v oblasti daňové legislativy) a z tohoto spolku se stala hlavní, centralizovaná síla v oblasti ochrany národního dědictví.<sup>22</sup> V dnešní době je TNT jedním z největších vlastníků pozemků v Británii a sdružuje přes 4 miliony členů a 50.000 dobrovolníků. Páteř financování této organizace tvoří členské příspěvky, další významné příjmy jsou z nakládání s nemovitostmi nebo z výdělků jednotlivých zřízených podniků (provozují například hospůdky).<sup>23</sup>

Ohromující rozsáhlost a úspěšnost těchto iniciativ můžeme shrnout do několika bodů. Především se jedná o více než stoletý proces budování členské základny a veřejné osvěty,

---

<sup>17</sup> Viz [www.csop.cz/psfont/kalkulacka](http://www.csop.cz/psfont/kalkulacka).

<sup>18</sup> Viz [www.csop.cz](http://www.csop.cz).

<sup>19</sup> Blíže PEŠOUT, P. a kol.: Jak založit pozemkový spolek, Praha: Český svaz ochránců přírody, 1998, str. 38.

<sup>20</sup> Viz BERNSTEIN, J.: Pozemkové spolky a věcná břemena v USA In časopis Ochrana přírody, č. 6/2008, str. 11.

<sup>21</sup> Viz National Trust Act 1907 čl. 21 odst. 1.

<sup>22</sup> Viz PEŠOUT, P. a kol.: Jak založit pozemkový spolek, Praha: Český svaz ochránců přírody, 1998, str. 43.

<sup>23</sup> Viz Annual report 2011-2012 na stránkách [www.nationaltrust.org.uk](http://www.nationaltrust.org.uk).

který byl v našich podmínkách silně narušen změnou politického systému. Historicky se však směle můžeme řadit mezi státy, ve kterých mají občanská sdružení na ochranu přírody tradici. Dalším prvkem úspěchu je jistě právní zakotvení těchto iniciativ a přiznání určitých oprávnění vzhledem ke společnosti. V České republice nemá legislativní podpora občanských aktivit v oblasti ochrany přírody až takovou tradici a uvidíme, zda se v budoucnu podpoří soukromoprávní iniciativy nebo naopak rozšíří státní péče a tím i příslušný úřednický aparát. Třetím bodem, který souvisí s prvním, je široký potenciál dobrovolníků-občanů, kteří jsou výraznou pomocí v péči o lokality bez nároků na finanční ohodnocení a tak umožňují další rozvoj organizace.

## 1.2. Životní prostředí

Dříve než se budeme zabývat konkrétními nástroji, jež právo poskytuje vlastníku určité části životního prostředí k jeho ochraně před znehodnocením, poškozením či jiným negativním zásahem, je podstatné nejdříve učinit obecný výklad o životním prostředí, institutu vlastnického práva a jejich vzájemném vztahu.

### 1.2.1. Pojem životního prostředí

Legální definici pojmu můžeme nalézt v §2 zákona č. 17/1992 Sb. o životním prostředí (dále jen „zákon o životním prostředí“)<sup>24</sup>. *Životním prostředím je vše, co vytváří přirozené podmínky existence organismů včetně člověka a je předpokladem jejich dalšího vývoje. Jeho složkami jsou zejména ovzduší, voda, horniny, půda, organismy, ekosystémy a energie.* Jedná se tedy nejen o příznivé prostředí jednotlivých organismů, ale také samotného člověka, který je nutně součástí vzájemných vztahů v biosféře a jehož existence je závislá na takovém prostředí. V odborné literatuře se názory na interpretaci tohoto pojmu liší. Mezi základní odlišnosti patří rozdílný pohled v problematice<sup>25</sup>: A) Zda pojem má obsahovat pouze část reálného světa vzniklou v důsledku přírodních procesů či zda má obsahovat také část, kterou vytváří člověk svou činností. B) Zda má pojem i svou nehmotnou složku.<sup>26</sup> Z příkladného výčtu složek lze usoudit, že životní prostředí je charakterizováno jako svět hmotný, a to konkrétně ta část, jež tvoří přírodu živou a neživou<sup>27</sup>, což dává jisté hranice poměrně neurčitému a širokému pojmu. Zastánci širšího pojetí poukazují na nezřetelnou hranici mezi tzv. umělým a přírodním (přirozeným) prostředím a zahrnují do přirozených podmínek existence člověka také prostředí, které si člověk vytvořil svou činností (domovní, sídlištní atd.) jakož i vzájemné společenské vztahy. V této souvislosti je také vhodné zmínit ústavní argumentaci, která poukazuje na odlišení pojmů příroda a životní prostředí ústavodárcem v čl. 11 odst. 3 předpisu č. 2/1993 Sb. Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).<sup>28</sup>

<sup>24</sup>Dalším místem v legislativě, kde se vyskytuje velice podobná definice životního prostředí, je v zákoně č. 276/2003 Sb. v § 2 odstavec b). Tato definice se týká životního prostředí Antarktidy.

<sup>25</sup>Další rozdílný pohled je také spatřován v otázce, zda se jedná pouze o životní prostředí člověka (antropocentrické pojetí) či všech živých organismů. (DROBNÍK, J., DAMOHORSKÝ, M.: *Zákony k ochraně životního prostředí a předpisy související*, Praha: C. H. Beck, 1999, str. 2) Vzhledem ke gramatickému výkladu § 2 zákona 17/1992 Sb., v němž je člověk uveden jako podmnožina všech živých organismů, lze akceptovat pojetí širší.

<sup>26</sup>Viz PEKÁREK - PRŮCHOVÁ – DUDOVÁ – JANČÁŘOVÁ – TKÁČIKOVÁ: *Právo životního prostředí I.* díl, Brno: Masarykova univerzita, 2009, str. 13.

<sup>27</sup>Viz DAMOHORSKÝ, M., a kol.: *Právo životního prostředí*, 3. vydání, Praha: C. H. Beck, 2010, str. 28.

<sup>28</sup>Srovnej PAVLÍČEK, V., a kolektiv: *Ústavní právo a státověda II. díl, 1. úplné vydání*, Praha: Leges, 2011, str. 544.

V takové interpretaci je životním prostředím prostor či jeho část, v němž existuje (může existovat) život.<sup>29</sup> Pojetí životního prostředí má jistě dosah na samotný cíl a rozsah právní regulace a v případě akceptace širšího náhledu je otázkou, zda takové rozšíření problematiky nebude rozostřovat hlavní směr ochrany životního prostředí, vyjádřený mimo jiné také v demonstrativním výčtu § 2 zákona o životním prostředí, tj. ochrana ovzduší, vod, hornin, půdy, organismů, ekosystémů a energie. V této práci budeme hledět na dané téma optikou užšího pojetí životního prostředí.

### 1.2.2. Ochrana životního prostředí a její členění

Ochranou životního prostředí rozumíme činnosti, jimiž se předchází znečišťování nebo poškozování životního prostředí, nebo se toto znečišťování či poškozování omezuje a odstraňuje.<sup>30</sup> Je členěna na složku defenzivní a ofenzivní, přičemž defenzivní obsahuje předcházení nebo omezení ohrožování či poškozování životního prostředí a ofenzivní spočívá v aktivním zásahu do stavu životního prostředí.<sup>31</sup>

Pokud se blíže zabýváme tématem ochrany pomocí vlastnického práva, lze členit ochranu životního prostředí z hlediska subjektu, jenž příslušnou ochranu provádí na tu, která je uplatňována správním orgánem<sup>32</sup> a na ochranu subjektem, který tak činí nikoli výkonem veřejné moci, ale ze soukromé iniciativy. Způsob ochrany jednotlivých subjektu je odlišný zejména v rozsahu ochrany. Správní orgán jedná zásadně na základě zákona, způsobem a v jeho mezích, přičemž takto plní úkoly veřejné správy. Můžeme zmínit například zákon č. 2/1969 Sb. o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky (dále jen „kompetenční zákon“), kde je významná část ochrany životního prostředí svěřena ministerstvu životního prostředí a to zejména ochrana vod, přírody a krajiny, ovzduší, hornin, zemědělského půdního fondu. V oblasti samosprávy zmiňme zákon č. 128/2000 Sb. (dále jen „zákon o obcích“) a to konkrétně § 10 písm. c), který svěřuje ochranu životního prostředí do samostatné působnosti obce. V těchto mezích může také využít správní orgán vlastnického práva k realizaci svěřených úkolů, ovšem v takových případech je omezen zvláštní zákonnou úpravou, zejména zákonem č. 219/2000 Sb. o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích (dále jen „zákon o majetku ČR“) a zákonem

<sup>29</sup> Viz PEKÁREK - PRŮCHOVÁ – DUDOVÁ – JANČÁŘOVÁ – TKÁČIKOVÁ: Právo životního prostředí I. díl, Brno: Masarykova univerzita, 2009, str. 17.

<sup>30</sup> Ustanovení § 9 zákona č. 17/1992 Sb. o životním prostředí.

<sup>31</sup> Viz DAMOHORSKÝ, M., a kol.: Právo životního prostředí, 3. vydání, Praha: C. H. Beck, 2010, str. 29.

<sup>32</sup> Správní orgán definujeme jako orgán státní správy, orgán samosprávy či jiný subjekt pověřený výkonem veřejné správy. Dále viz SLÁDEČEK, V.: Obecné správní právo, 2. vydání, Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009, str. 25.

č.137/2006 Sb. o veřejných zakázkách. Podrobněji se budeme zabývat tímto tématem v podkapitole 1.3.4. Oproti tomu ochrana poskytována soukromým subjektem není omezena případným zmocněním či rozsahem poskytované ochrany v závislosti na účelu existence subjektu. Platí zde obecná zásada soukromého práva, která je vyjádřena v čl. 2 odst. 4 Ústavy, jenž umožňuje občanu postupovat způsobem zákonem nepředpokládaným, pokud tento způsob není v rozporu se zákonem, například postup v rozporu s dobrými mravy, zásah do práv či oprávněných zájmů jiných bez právního důvodu<sup>33</sup> nebo zneužívající výkon práva (sledující jiný cíl, než zákon pro daný výkon předpokládá).<sup>34</sup>

Dalším významným rozdílem je jistě samotná motivace subjektu. V případě správního orgánu se často jedná o výkon povinností, který málokdy jde nad jeho rámeček. Soukromoprávní ochrana je vedena celou řadou motivačních prvků a stimulů, ať už se jedná o motivy ekonomické, morální, etické či biologické.<sup>35</sup> Následkem je jistě větší míra dobrovolnosti a ochoty obětovat své prostředky ve prospěch veřejného blaha.

### **1.2.3. Ochrana životního prostředí a její dopad na výkon vlastnického práva**

Právo vlastnit je často v kolizi s ochranou životního prostředí a tento vztah je z negativního hlediska v právu hojně upraven. Ačkoli institut vlastnického práva je jedno ze základních lidských práv<sup>36</sup> a umožňuje panství nad věcí (viz podkapitola 1.3.1.), je toto právo omezeno právní úpravou ochrany životního prostředí, jelikož zájem na ochraně životního prostředí přesahuje individuální zájmy vlastníka. Za zmínku stojí zejména povinnosti, které vlastník vykonává nezávisle na tom, zda přírodní zdroje na svém pozemku přímo využívá či znečišťuje, tedy takové povinnosti, jež jsou spojené přímo s vlastnictvím určité části životního prostředí.

Listina stanoví obecnou povinnost každého vlastníka nepoškozovat životní prostředí a přírodu nad míru stanovenou zákonem (čl. 11 odst. 3 Listiny) a obdobná povinnost je stanovena i v čl. 35 odst. 3. Další ustanovení můžeme najít v zákonné úpravě. Obecně je každý povinen chovat se šetrně a předcházet poškození životního prostředí. Zjistí-li, že poškození hrozí či již k němu došlo, je povinen v mezích svých prostředků učinit opatření k odvrácení či zmírnění a učinit oznámení příslušnému orgánu.<sup>37</sup> V zákoně č. 114/1992 Sb. o

---

<sup>33</sup> Viz čl. 2 odst. 3) Ústavy.

<sup>34</sup> Atd. ŠVESTKA – JEHLIČKA – ŠKÁROVÁ – SPÁČIL a kol.: Občanský zákoník – komentář, 10. vydání, Praha: C. H. Beck, 2006, str. 46.

<sup>35</sup> Viz DAMOHORSKÝ, M.: Účast veřejnosti ve věcech ochrany životního prostředí In časopis České právo životního prostředí, č.4/2004, str. 45.

<sup>36</sup> Srovnej čl. 17 Charty základních práv Evropské unie.

<sup>37</sup> Viz Zákon o životním prostředí §17 a násl.



ochraně přírody a krajiny (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“) v ustanovení § 4 je obecnou povinností všech vlastníků a uživatelů půdy ochrana systému ekologické stability, tj. souboru vzájemně propojených přirozených či přírodě blízkých ekosystémů. Z definice klíčového pojmu ekosystému obsaženou v §3 odst. 1 písm. l jakožto funkční soustavě živých i neživých prvků životního prostředí je jednoznačné, že tato ochrana je velice široká a pojímá životní prostředí jako celek včetně jednotlivých složek jako je půda, les, voda či organismy. Deklarace této obecné ochrany nelze chápat jako bezprostřední zmocnění správního orgánu k jeho vynucení, což je patrné i ve skutečnosti, že porušení této povinnosti není sankcionováno v ustanoveních §87 a §88, avšak má být realizována dalšími nástroji uvedenými v zákoně.<sup>38</sup> Tamtéž jsou také upravena další omezení vyplývající ze zvláštní územní ochrany.

Speciální zákony jednotlivých složek životního prostředí obsahují další úpravu, jež nastiňuje základní rámec ochrany životního prostředí pro vlastníka. V případě zákona č. 254/2001 Sb. o vodách (dále jen „vodní zákon“) náleží mezi povinnosti vlastníka strpět břehové porosty, udržovat břehy koryta a odstraňovat překážky či cizorodé předměty nebo například strpět umístění vodních značek či měřících přístrojů. V zákoně č. 289/1995 Sb. o lesích (dále jen „lesní zákon“) patří do obecných povinností kupříkladu zadání zpracování lesního hospodářského plánu (v případě vlastnictví více než 50 ha lesa), povinnost provádět opatření k předcházení a zabránění působení škodlivých činitelů na les, zvyšovat odolnost lesa a jeho stabilitu či povinnost meliorace a hrazení bystřin (pokud orgán státní správy lesů, popřípadě orgán státní správy vodního hospodářství nerozhodne o tom, že jde o opatření ve veřejném zájmu).<sup>39</sup> Omezení také mohou vlastníkovi plynout ze samotného schváleného územního plánu, který by měl zohledňovat mimo jiné ochranu místních přírodních hodnot a příslušná stanoviska dotčených orgánů ochrany přírody.

#### **1.2.4. Ochrana životního prostředí jako veřejný zájem**

Jak bylo již výše řečeno, zájem na ochraně životního prostředí je upřednostněn před individuálními zájmy vlastníka. Veřejný zájem A. Gerloch popisuje jako *druh zájmu, který je obecně prospěšný (zejména zájem státu či jiné veřejnoprávní korporace), opak čistě soukromého zájmu.*<sup>40</sup> Ústavní soud České republiky (dále jen „Ústavní soud“) pojímá veřejný

---

<sup>38</sup>Viz MIKO, L., BOROVIČKOVÁ a kol.: Zákon o ochraně přírody a krajiny komentář, 2. Vydání, Praha: C. H. Beck, 2007, str. 97.

<sup>39</sup>Atd. ustanovení § 31 a následující Lesního zákona.

<sup>40</sup>GERLOCH, A.: Veřejný zájem In HENDRYCH, D. a kol.: Právní slovník, 3. Vydání, Praha: C. H. Beck, 2009, str. 1236.

*zájem jako takový zájem, který by bylo možno označit za obecný či obecně prospěšný zájem.*<sup>41</sup> Přičemž ne každý kolektivní zájem musí být nutně obecným zájmem. Jedná se o tzv. neurčitý právní pojem, spojení několika slov, které charakterizuje značná nezřetelnost a mnohoznačnost.<sup>42</sup> Takový pojem není obsahově přesně vymezen zákonem a dává prostor pro veřejnou správu k její interpretaci, jež plně podléhá soudnímu přezkumu.<sup>43</sup> Veřejný zájem je nejčastěji spojován se zásahem do základních práv jednotlivce a představuje jakousi obecnou hodnotu, která je legitimním důvodem omezení práv subjektu, nejčastěji práva vlastnického. Jako příklad zákona, který jmenuje konkrétní důvody pro omezení základních práv (v tomto případě omezení či odejmutí vlastnického práva) ve prospěch veřejného zájmu, uveďme zákon č. 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“). S veřejným zájmem se můžeme setkat také v zákoně č. 500/2004 Sb. správní řád (dále jen „správní řád“), kde je obecnou zásadou postupovat v řízení tak, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem, je k němu přihlíženo například v případě prominutí zmeškání úkonu, přerušování řízení a v dalších opravných či dozorčích prostředcích.<sup>44</sup>

Ochrana životního prostředí jako veřejný zájem je akceptována odbornou obcí.<sup>45</sup> Samotná Ústava hovoří o *odhodlání společně střežit a rozvíjet zděděné přírodní a kulturní, hmotné a duchovní bohatství* (preambule) a stanoví odpovědnost státu za šetrné využívání přírodních zdrojů o ochranu přírodního bohatství (čl. 7), v Listině pak můžeme nalézt úpravu vzájemného vztahu mezi výkonem vlastnického práva a životním prostředím v čl. 11 odst. 3 (srovnej čl. 35 odst. 3 Listiny), která v případě kolize těchto hodnot upřednostňuje ochranu životního prostředí (toto upřednostnění není absolutní nýbrž relativní s odkazem na zákonnou úpravu). Složkové předpisy také jednoznačně potvrzují status veřejného zájmu, ať už toto tvrzení budeme dokládat přímou úpravou, jako například ustanovení ve vodním zákoně § 23 odst. 1 písm. a) nebo ZOPaK § 58 odst. 1, či pomocí logické interpretace jednotlivých ustanovení.<sup>46</sup> Tato pozice ochrany životního prostředí není nijak výjimečná vzhledem

---

<sup>41</sup> Viz I. ÚS 198/95.

<sup>42</sup> Viz SLÁDEČEK, V.: *Obecné správní právo*, 2. vydání, Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009, str. 144

<sup>43</sup> Od tohoto institutu nutno odlišovat správní uvážení.

<sup>44</sup> Viz Správní řád § 94 odst. 4, § 90 odst. 3.

<sup>45</sup> Srovnej DAMOHORSKÝ, M., a kol.: *Právo životního prostředí*, 3. vydání, Praha: C. H. Beck, 2010, str. 57, PEKÁREK - PRŮCHOVÁ – DUDOVÁ – JANCÁŘOVÁ – TKÁČIKOVÁ: *Právo životního prostředí I. díl*, Brno: Masarykova univerzita, 2009, str. 313.

<sup>46</sup> Např. ustanovení ZOPaK § 43 odst. 1: *...v případech, kdy veřejný zájem výrazně převažuje nad zájmem ochrany přírody*. Výrazné převážení jiného veřejného zájmu interpretačně jistě lze vyložit tak, že zájem ochrany přírody je v pomyslném žebříčku zájmů na předních místech.

k vývoji stavu životního prostředí v posledních desetiletích a například s povinností státu chránit životní prostředí se setkáváme v ústavách více evropských zemí.<sup>47</sup>

Ačkoli je tedy nesporné, že ochrana životního prostředí představuje veřejný zájem, přesto je třeba podmínky zkoumat u každého konkrétního případu a poměřovat veřejný zájem na ochraně životního prostředí s jinými zájmy včetně zájmu na ochraně práva vlastnického. Ústavní soud ve svém nálezu přímo judikoval protiústavnost zákonného ustanovení, jež by v konkrétní věci určilo veřejný zájem. Veřejný zájem má být zásadně zjišťován (a poměřován s ostatními zájmy) ve správním řízení a jeho odůvodnění má být přezkoumatelné. Jak uvádí Ústavní soud: *Veřejný zájem v konkrétní věci je zjišťován v průběhu správního řízení na základě poměrování nejrůznějších partikulárních zájmů, po zvážení všech rozporů a připomínek. Z odůvodnění rozhodnutí, jehož ústředním bodem je otázka existence veřejného zájmu, pak musí zřetelně vyplynout, proč veřejný zájem převážil nad řadou soukromých, partikulárních zájmů. Veřejný zájem je třeba nalézt v procesu rozhodování o určité otázce (typicky např. o vyvlastňování), a nelze jej v konkrétní věci a priori stanovit. Z těchto důvodů je zjišťování veřejného zájmu v konkrétním případě typicky pravomocí moci výkonné, a nikoliv zákonodárné.*<sup>48</sup> Toto hledání rovnováhy mezi jednotlivými zájmy, které jsou předmětem správního řízení, můžeme blíže zkoumat v soudní praxi. V ustanovení § 1 ZOPaK je vyjádřen cíl úpravy udržení a obnova přírodní rovnováhy v krajině, ochrana rozmanitostí forem života, přírodních hodnot a krás, šetrné hospodaření s přírodními zdroji a vytvoření soustavy Natura 2000. Dále je zde uvedeno, že při této ochraně je nutno zohlednit hospodářské, sociální a kulturní potřeby obyvatel a regionální a místní poměry. Toto ustanovení lze považovat za deklaratorní výčet dalších všeobecných zájmů, jež mají být brány v potaz. V konkrétním sporu využila žaloba argumentace, která se opírala právě o toto ustanovení - nezohlednění dalších zájmů při umístění větrných elektráren (např. ekonomické zájmy). Na tomto podkladě krajský soud rozhodnutí správního orgánu zrušil a věc přikázal k novému projednání. Celá kauza se dostala před Nejvyšší správní soud České republiky (dále jen „nejvyšší správní soud“), který kasační stížnosti vyhověl a zrušil rozhodnutí krajského soudu.<sup>49</sup> Ve svém nálezu mimo jiné uvádí, že *deklaratorní ustanovení § 1 poslední věty zákona č. 114/1992 Sb. zjevně nemá stanovit zvláštní povinnost zkoumat v řízení podle ustanovení § 12 odst. 2 cit. zákona ekonomický přínos. Má pouze sloužit jako obecné vodítko*

<sup>47</sup>Viz DAMOHORSKÝ, M., MÜLLEROVÁ, H.: Ochrana životního prostředí v ústavách zemí Evropské unie In Pocta Jánů Gronskeému, Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, str. 375.

<sup>48</sup>Viz Pl. ÚS 24/04.

<sup>49</sup>Viz HAVELKOVÁ, S.: Veřejný zájem – aplikace pojmu v ochraně přírody In Ochrana přírody, ročník 63/3, 2008.

*a výkladový korektiv, tedy jako jakási pojistka proti výkladu zákona, který by upřednostňoval konzervování současného stavu krajiny bez ohledu na veřejné potřeby.* Dále uvádí, že ekonomický přínos je tedy posuzován, avšak tento zájem nemá rovnocenné postavení a nelze jej vyvyšovat nad vlastní předmět řízení (v tomto případě ochrana krajinného rázu).<sup>50</sup>

Z pohledu každého vlastníka se nabízí otázka: Jak může skutečnost, že životní prostředí je obecným veřejným zájmem, pomoci v účinnější ochraně přírody jednotlivcem? Jistě lze užít argument veřejného blaha a tak posílit svou legitimitu v soukromoprávním sporu či jej uvést ve správním řízení, kde je správní orgán ze zákona povinen takový zájem zohlednit (§ 2 odst. 4 SpŘ), avšak stále je nepochybné, že jednotlivec nemá mnoho procesních možností, jak bránit záležitost, ve které není přímo zkrácen na svých právech či se nejedná o jeho vlastnické nebo jiné právo (*actio popularis*). Ve věci soudního sporu o podobu Návštěvního řádu Národního parku Šumava, který byl vydán formou opatření obecné povahy a umožňoval splavnost části Vltavy s rizikem ohrožení vzácné perlorodky říční, nejvyšší správní soud nepřiznal aktivní legitimaci navrhovatelky-fyzické osoby, jež se odvolávala na čl. 35 Listiny, zakotvující právo na příznivé životní prostředí. Dle soudu fyzická osoba takovým právem sice disponuje, ale nespĺňuje požadavek ustanovení §101a SŘS, tj. „zkrácení na svých právech“. Slovy soudu: *výskyt perlorodky říční v horním toku Vltavy přímo neovlivňuje kvalitu života navrhovatelky a lze si těžko představit i faktický dopad snížení populace perlorodky říční v předmětném úseku na její život.*<sup>51</sup> Naopak z hlediska občanských sdružení znamenal tento judikát nemalé vítězství, jelikož výkladem a přímou aplikací směrnice o posuzování vlivu na životní prostředí<sup>52</sup> jim byla přiznána aktivní legitimace navzdory konstantní judikatuře, která právníkům osobám nepřiznává právo na příznivé životní prostředí<sup>53</sup> a navzdory judikatuře, která přímý účinek směrnice vylučovala.<sup>54</sup> Nepřímo tedy ochranu veřejného zájmu bez přímého dotčení na vlastních právech v případech spadajících pod tuto směrnici soud připustil u občanských sdružení, v ostatních případech platí, že český právní řád *actio popularis* až na určité výjimky (viz podkapitola 2.2.2.) nezná.<sup>55</sup>

Vyjádřená obava nejvyššího správního soudu, že *příroda není sama schopna se postavit na svou obranu proti lidské společnosti a brojit „lidskými“ prostředky proti zásahům člověka*<sup>56</sup> vhodně komentuje obtížnou situaci v ochraně životního prostředí, které je vyšší

---

<sup>50</sup> Viz 2 As 35/2007.

<sup>51</sup> Viz 6 Ao 5/2010-34.

<sup>52</sup> Směrnice č. 85/337/EHS ve znění pozdějších směrnic, zejména směrnice 2003/35/ES.

<sup>53</sup> Viz III. ÚS 70/97.

<sup>54</sup> Viz 1 As 39/2006.

<sup>55</sup> Viz například 6 As 43/2008-477.

<sup>56</sup> Viz 6 Ao 5/2010-51.

hodnotou než soukromé zájmy jednotlivce, avšak z hlediska soudní ochrany má obtížnější postavení. Jedním z možných řešení je změna legislativy nebo změna výkladu „přímého zkrácení či dotčení na svých právech“ směrem k logice, která nepovažuje obecně veřejný zájem za zájem „nikoho“ (kde je možnost obrany pouze v případě přímého dopadu či na základě speciálního zákonného zmocnění – také viz podkapitola 2.2.3.) nýbrž za zájem každého jednotlivce, čemuž by odpovídala i možnost každého tento zájem obhajovat – samozřejmě i tato varianta nese mnohá úskalí a je otázkou zda by takto široce pojatá aktivní legitimace byla administrativně únosná. Více o případných procesních možnostech pojednáme ve zvláštní části této práce.

### 1.3. Vlastnické právo

Vlastnické právo<sup>57</sup> se jako jeden z nejzákladnějších institutů v právu vyskytuje od raných lidských dějin<sup>58</sup> a je využíván k nejrůznějším dílčím cílům. Můžeme jej vnímat například z pohledu zajištění bytí<sup>59</sup>, jako mocenskou složku a důsledek nespravedlivého řádu<sup>60</sup>, ale také (a v této práci především) jako jeden z nástrojů ochrany životního prostředí<sup>61</sup>.

Již z období antických Římanů máme možnost zkoumat ucelenější popis vlastnického práva označovaného jako *dominium* či *proprietas*, vyjádřený v jednotlivých nejvýznamnějších právech *ius possidendi* (právo věc držet), *ius utendi* (právo věc užívat), *ius fruendi* (právo těžit z věci plody) a *ius abutendi* (právo věc zničit). Hlavním cílem tohoto analytického popisu vlastnického práva, který byl nedokonale převzat do našeho právního řádu (srovnej ustanovení § 123 OZ) nebylo teoreticky popsat samotné vlastnické právo (či učinit vyčerpávající popis práv), ale spíše prakticky vyjádřit konkrétní oprávnění z něho plynoucích.<sup>62</sup> Již z této doby je chápáno vlastnické právo jako právní panství nad věcí, které je **všeobecné** (celkové a ničím neomezené působení na věc), **přímé** (není třeba něčí pomoci či prostřednictví) a **vylučné** (vlastník může vyloučit jiné působení na věc).<sup>63</sup>

Uchopení tohoto pojmu je v dnešní době obtížné a nejednotné zejména s ohledem na různé chápání tohoto institutu.<sup>64</sup> V Listině je zakotveno základní právo vlastnit<sup>65</sup> a rovnost vlastnického práva před zákonem, což reflektuje zejména dřívější společenské a politické poměry v zemi (čl. 11 odst. 1), dále je zde možnost zákonem určit, jaké věci mohou být ve vlastnictví pouze státu či specifické právnické či fyzické osoby (čl. 11 odst. 2) a základní rámec omezení vlastnického práva (čl. 11 odst. 3 a 4). Další úpravu najdeme v zákoně č.

---

<sup>57</sup>Pojem vlastnické právo a vlastnictví je používáno ve shodě s důvodovou zprávou k novému občanskému zákoníku odlišně od dosavadního doktrinárního výkladu (srovnej ŠVESTKA, J., DVOŘÁK, J. a kol.: Občanské právo hmotné, Díl první, 5. vydání, Praha: Wolters Kluwer, 2009, str. 279). *Termínem vlastnické právo se označuje subjektivní právo vlastníka k předmětu tohoto práva; tento předmět se označuje vlastnictví.* (Viz ELIÁŠ, K. a kol.: Nový občanský zákoník s důvodovou zprávou, Praha: Sagit, 2012, str. 438).

<sup>58</sup>srovnej ADAMOVÁ, K., BĚLOVSKÝ, P., FALADA, D., HORÁK, Z., KINDL, V., PELIKÁN, D., SKŘEJPEK, M., TRETERA, R. J. a SELTENREICH, R.: Dějiny evropského kontinentálního práva, 3. vydání, Praha: Leges, 2010, str. 30.

<sup>59</sup>Např. Aristoteles In HOLMAN, R. a kol.: Dějiny ekonomického myšlení, 3. Vydání, Praha: C. H. Beck, 2005, str. 4.

<sup>60</sup>Např. Karl Marx In HOLMAN, R. a kol.: Dějiny ekonomického myšlení, 3. Vydání, Praha: C. H. Beck, 2005, str. 140.

<sup>61</sup>Viz DAMOHORSKÝ, M., a kol.: Právo životního prostředí, 3. vydání, Praha: C. H. Beck, 2010, str. 252.

<sup>62</sup>Viz KINCL, J., URFUS, V., SKŘEJPEK, M.: Římské právo, Praha: C. H. Beck, 1995, str. 153.

<sup>63</sup>Blíže Tamtéž str. 154.

<sup>64</sup>Srovnej ŠVESTKA, J., DVOŘÁK, J. a kol.: Občanské právo hmotné, Díl první, 5. vydání, Praha: Wolters Kluwer, 2009, str. 280.

<sup>65</sup>Srovnej čl. 17 Listiny základních práv Evropské unie, 2007/C 303/01 a čl. 17 Všeobecné deklarace lidských práv In POTOČNÝ, M., ONDŘEJ, J.: Obecné mezinárodní právo v dokumentech, Praha: C. H. Beck, 2000, str. 48.

40/1964 Sb. Občanský zákoník (dále jen „občanský zákoník“). Jak již bylo výše naznačeno, současná právní úprava je nepřilíš zdařilá, zejména v taxativním ustanovení § 123, které jistě nemůžeme brát jako konečný výčet jednotlivých oprávnění, jakož i vymezení vlastnického práva včetně jeho negativní složky (vyloučit druhé z nakládání s věcí), která je uvedena samostatně v ustanovení § 127.<sup>66</sup> Nový občanský zákoník<sup>67</sup> je v tomto směru ještě více strohý a samotné vlastnické právo nedefinuje. Popisuje jej v § 1012 takto: *Vlastník má právo se svým vlastnictvím v mezích právního řádu libovolně nakládat a jiné osoby z toho vyloučit. Oproti tomu se J. Fiala ve svém vymezení více drží předlohy platného občanského zákoníku a charakterizuje vlastnické právo jako *právem zakotvenou možnost vlastníka v mezích stanovených právním řádem držet a užívat věci a nakládat jimi podle své úvahy a ve svém zájmu, a to mocí, která není závislá na moci kohokoli jiného k téže věci v téže době.*<sup>68</sup> a nesmíme pro úplnost také opomenout vymezení vlastnického práva v učebnici Občanského práva hmotného J. Švestky a kolektivu jako *právo ovládat věc, tj. zejména ji držet, užívat, požívat, nakládat s ní, a to svou mocí, tzn. mocí nezávislou na současné existenci moci kohokoli jiného k téže věci.*<sup>69</sup> Z jednotlivých charakteristik vlastnického práva lze vyčíst jeho podstatné rysy, jímž je zejména nezávislost (přímost). Z dalších vlastností se krátce zmíníme o trvalosti a elasticitě vlastnického práva a v neposlední řadě i o jeho sociální funkci (viz podkapitola 1.3.2.).*

### 1.3.1. Charakteristika vlastnického práva

Jak je výše uvedeno, vlastnické právo, vzhledem k jeho obsáhlosti, prakticky nelze definovat vyčerpávajícím způsobem. K bližšímu uchopení podstaty vlastnického práva a tedy i jeho významu pro životní prostředí se pokusíme nastínit některé jeho rysy. Samotné vlastnické právo zařazujeme systematicky do věcných práv, jež jsou charakterizovány svou absolutní povahou (právo působí vůči všem odpovídající povinností, zejména povinností nerušit či strpět výkon) a také předmětem, kterým je zpravidla věc dostatečně individuálně určená, avšak nikoli právo.<sup>70</sup>

---

<sup>66</sup>Viz ELIÁŠ, K. a kol.: Nový občanský zákoník s důvodovou zprávou, Praha: Sagit, 2012, str. 438

<sup>67</sup>Zákon č. 89/2012 Sb. Občanský zákoník.

<sup>68</sup>Viz FIALA, J.: Vlastnické právo In HENDRYCH, D. a kol.: Právní slovník, 3. Vydání, Praha: C. H. Beck, 2009, str. 1246.

<sup>69</sup>Viz ŠVESTKA, J., DVORÁK, J. a kol.: Občanské právo hmotné, Díl první, 5. vydání, Praha: Wolters Kluwer, 2009, str. 284.

<sup>70</sup>Viz FIALA, J., KINDL, M. a kolektiv: Občanské právo hmotné, Plzeň: nakladatelství Aleš Čeněk, 2007, str. 212.

### **Nezávislost (přímost) vlastnického práva**

Nejvýznamnější charakteristikou vlastnického práva je nezávislost. Nezávislost (přímost právního panství) spočívá ve skutečnosti, že vlastníková moc nad věcí nezávisí na moci někoho jiného. Pokud například pronajme vlastník určitý pozemek, v témže čase získávají určitou část moci nad věcí dva subjekty. Moc nájemce je však vždy závislá na moci vlastníka a jeho právu užívat či požívat plody věci. Pokud by pronajímal pozemek ten, kdo nemá vlastnické ani jiné právo takto nakládat s daným pozemkem, jednalo by se o závažnou právní vadu a pokud by nedošlo ze strany pronajímatele k odstranění vady dle ustanovení § 684 OZ, je zde dán zákonný důvod ke zrušení smlouvy od počátku<sup>71</sup> (odstoupení viz ustanovení § 48 odst. 2 OZ), i zde platí obecná zásada *nemo plus iuris (ad alium) transferre potest*, *Guam ipse habet* (nikdo nemůže převést více práv, nežli sám má) a nájemce by nemohl předmět vzájemné smlouvy užívat. V souvislosti s nezávislým výkonem práva můžeme poukázat také na tzv. úplnost vlastnického práva, tedy možnost nakládání (nebo nenakládání) s věcí jakýmkoli myslitelným způsobem, pokud to není v rozporu s jeho omezením (viz podkapitola 1.3.2.). Vhodnost ochrany životního prostředí vlastnickým právem můžeme spatřit zejména v jednotě mezi vůlí vlastníka chránit a možností aplikace (prosazení) této vůle do praxe.

### **Trvalost a elasticita vlastnického práva**

Dalším rysem vlastnického práva souvisejícím s dispozicí vlastnictví je jeho trvalost. Ačkoli vlastník pozbude určitého práva k věci (či veškerých oprávnění – v takovém případě hovoříme o *nuda proprietas*<sup>72</sup>), samotné vlastnictví nezaniká, pokud není dán některý z právních důvodů zániku vlastnictví. Poté, co překážka či omezení odpadne, nastupuje vlastník zpět do svých oprávnění – toto označujeme jako elasticitu vlastnického práva. Například v případě, že na pozemku je správním orgánem vyhlášena přechodně chráněná plocha dle ustanovení § 13 ZOPaK, vlastník věci je na určitou dobu či na opakované období omezen v rozsahu užívání svého vlastnictví. Jakmile však odpadnou právní důvody omezení, vlastnické právo se automaticky, bez potřeby jakéhokoli právního úkonu, vrací do svého původního rozsahu.

---

<sup>71</sup> Samotná skutečnost, že subjekt nemá v době uzavření smlouvy potřebná práva, neznamená automaticky neplatnost právního úkonu, zvláště pokud je účinnost odložena na řádné nabytí takových práv. (Srovnej 22 Cdo 1053/2001).

<sup>72</sup> Viz ŠVESTKA, J., DVOŘÁK, J. a kol.: Občanské právo hmotné, Díl první, 5. vydání, Praha: Wolters Kluwer, 2009, str. 282.



### 1.3.2. Omezení vlastnického práva

Článek 11 odst. 3 Listiny praví, že *vlastnictví zavazuje*. V dnešní době je obecná shoda, že vlastnické právo není neomezené, ale naopak podléhá omezení jak vnitřnímu, jež je založeno na sociální koncepci vlastnického práva, tak vnějšímu, které nevyplývá ze samotné povahy vlastnického práva, ale je založeno na základě zákona, rozhodnutím soudu či správního orgánu anebo právním úkonem vlastníka.<sup>73</sup>

Vnitřní (imanentní) omezení vychází ze samotného vlastnického práva a spočívá v nutnosti nezneužívat výkonu svého práva na újmu práv druhých nebo v rozporu se zákonem chráněnými zájmy. V dnešní době je doktrína všeobecnosti (neomezenosti) vlastnického práva již nefunkční a z hlediska harmonického společenství lidí i přírody je třeba hledat hranice v tohoto výkonu. Vyjádření vnitřního omezení shledal Ústavní soud například v rozhodnutí o návrhu podaným skupinou poslanců a senátorů na zrušení některých ustanovení v zákoně č. 449/2001 Sb. o myslivosti (dále jen „zákon o myslivosti“). Zájem na ochraně zvěře jakožto součásti přírodního bohatství v daném zákoně umožňuje omezení vlastníka formou umístění slanisek, napajedel, příkrmovacích zařízení či omezení vstupu do honitby v době hnízdění, kladení a odchovu mláďat nebo provádění lovů a to i proti vůli vlastníka (§ 9 citovaného zákona). Za takové omezení vlastníku nenáleží náhrada (vyjma situací předpokládaných § 52) a jeho právo vlastnit nemůže zasahovat do ústavně-garantovaných zájmů uvedených v čl. 7 Ústavy.<sup>74</sup>

Vlastník je omezen v nakládání s vlastnictvím nejen z titulu ochrany životního prostředí (viz podkapitola 1.2.3.), ale také z hlediska dalších oprávněných zájmů, které mohou svou povahou zasahovat do soukromých zájmů vlastníka v ochraně životního prostředí. Jak již bylo řečeno výše, tato omezení mají podobu zákonných<sup>75</sup> ustanovení, rozhodnutí správních či soudních orgánů (učiněných na základě zákona) a právních úkonů vlastníka (úkonů svou povahou konaných nikoli v rozporu s právním řádem či imanentním omezením vlastnického práva). Patří sem zejména omezení vlastnického práva či vyvlastnění dle stavebního zákona pro účely umístění veřejně prospěšné stavby dopravní a technické infrastruktury, veřejně prospěšného opatření, stavby a opatření k zajištění obrany a asanaci území. Omezení vyplývající ze zákona o státní památkové péči<sup>76</sup> v případě vyhlášení kulturní památky,

---

<sup>73</sup>Viz ŠVESTKA, J., DVORÁK, J. a kol.: Občanské právo hmotné, Díl první, 5. vydání, Praha: Wolters Kluwer, 2009, str. 287.

<sup>74</sup>Viz Pl. ÚS 34/03.

<sup>75</sup>Dle čl. 11 odst. 4 Listiny je nucené omezení možné pouze na základě zákona.

<sup>76</sup>Zákon č. 20/1987 Sb. o státní památkové péči.

památkové rezervace, památkové zóny, ochranného pásma v okolí samotné kulturní památky nebo v případě archeologického nálezů či výzkumu. Omezení vyplývající z ochranných pásem v zákoně o pozemních komunikacích<sup>77</sup>, zákoně o drahách<sup>78</sup> či zákoně o civilním letectví<sup>79</sup>. Omezení v odvětví energetiky v případě umístování přenosných infrastruktur a jejich ochranných pásem, v odvětví myslivosti ohledně zařazení pozemků do honitby. Dále se zde řadí povinnosti vlastníka umožnit vstup oprávněným osobám podle příslušných předpisů.<sup>80</sup> Tento výčet je pouze demonstrativní, nezahrnuje například předpisy s procesním omezením vlastnictví,<sup>81</sup> a má především ukázat na opravdovou rozmanitost a rozsáhlost úpravy, jež vlastník musí brát v potaz, a který se může dostávat do kolize s plánem individuální ochrany životního prostředí. Z omezení, jež vyplývají z právního úkonu vlastníka, jmenujme zejména věcná břemena (mohou mít povahu i zákonnou) a smluvní závazky (pronájem, dohoda o obhospodařování atd.).

V otázce omezení vlastnického práva nesmíme opomenout právo vlastníka v některých případech na náhradu za takové omezení. Pokud omezení vlastníka spadá pod čl. 11 odst. 3 Listiny a tvoří nedílnou součást vlastnického práva (viz výše), soud vlastníku ochranu jeho vlastnictví nepřiznává, v opačném případě má dle čl. 11 odst. 4 právo na náhradu tohoto omezení. Tohoto práva je možné se dovolávat přímo z Listiny.

### 1.3.3. Vlastnictví

Sekundárním předmětem vlastnického práva jsou dle občanského zákoníku věci a podle povahy také byty, nebytové prostory (§ 3 odst. 2 zákona č. 72/1994 Sb. kterým se upravují některé spoluvlastnické vztahy k budovám a některé vlastnické vztahy k bytům a nebytovým prostorům) a cenné papíry (§1 odst. 2 zákona č. 591/1992 Sb. o cenných papírech). Stávající úprava nenabízí samotnou definici věci na rozdíl od již platného NOZ, který definuje věc jako vše rozdílné od osoby a sloužící potřebě lidí. V §1011 uvádí, že vlastnictvím jsou veškeré věci, ať hmotné či nehmotné, čímž stávající úpravu rozšiřuje<sup>82</sup>. Určení rozsahu vlastnictví je zásadní z pohledu vlastníka a jeho aktivní legitimace tuto věc chránit pomocí základního procesního institutu zvaného vlastnická žaloba. Současný občanský zákoník umožňuje pouze

<sup>77</sup> Zákon č. 13/1997 Sb. zákon o pozemních komunikacích.

<sup>78</sup> Zákon č.266/1994 Sb. zákon o drahách.

<sup>79</sup> Zákon č. 43/1997 Sb. o civilním letectví.

<sup>80</sup> Například jmenujme zákon o zeměměřičství č. 200/1994 Sb., horní zákon č.44/1988 Sb. či zákon o požární ochraně č. 133/1985 Sb.

<sup>81</sup> Například §102 OSŘ ve spojení s §76. K přípustnosti takového omezení se vyjadřoval i Ústavní soud ve svém rozhodnutí I. ÚS 31/97.

<sup>82</sup> Srovnej ŠVESTKA, J., DVOŘÁK, J. a kol.: Občanské právo hmotné, Díl první, 5. vydání, Praha: Wolters Kluwer, 2009, str. 280.

vlastnictví věci, tj. dle ustálené právní doktríny vlastnictví hmotného předmětu<sup>83</sup>, přičemž se jedná o užší pojetí převzaté z německého prostředí, které zahrnuje hmotné předměty a ovladatelné přírodní síly,<sup>84</sup> jejichž podmínkou (v objektivním smyslu) je ovladatelnost a užitečnost<sup>85</sup>. Součástí věci je vše, co k ní náleží a nemůže být odděleno, aniž by se tím věc znehodnotila, u pozemku se bude typicky jednat o porosty. Oproti tomu příslušenství věci je samostatnou věcí v právním smyslu a například ve vlastnické žalobě musí být příslušenství výslovně uvedeno, aby se na něj rozhodnutí vztahovalo.

V životním prostředí mohou být vlastněny pouze jeho složky a to konkrétně hmotné věci nikoli životní prostředí jako celek, jelikož obsahuje také neovladatelné prvky, jako je vzduch, povrchová či podzemní voda<sup>86</sup> (výslovně upraveno v §3 vodního zákona) nebo přírodní léčivé zdroje (§4 zákona č. 164/2001 Sb. o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčebných lázních a lázeňských místech, dále jen „lázeňský zákon“), ale také věci, jež jsou přímo zákonem z vlastnictví vyňaty jako například jeskyně (§61 odst. 3 ZOPaK).<sup>87</sup> V tomto výkladu je třeba poznamenat, že naše právo nezná institut věci ničí (res nullius)<sup>88</sup> a tedy lze považovat věc (pokud splňuje podmínku ovladatelnosti a užitečnosti) opuštěnou či bez konkrétního vlastníka, nikoli za věc ničí ale náležející dle podmínek §135 odst. 1 a 4 OZ státu,<sup>89</sup> tuto skutečnost dosvědčuje i judikatura (v konkrétní věci zabývající se derelikcí zvířete): „*Opuštěná věc připadá do vlastnictví státu v okamžiku, kdy ji vlastník opustil, tedy samotnou derelikcí*“<sup>90</sup> Tento stav dozná výrazné změny, až vejde v účinnost NOZ, jenž upravuje institut věci ničí (§1045) a také živé zvíře jako novou kategorii odlišnou od věci (§494).

---

<sup>83</sup> Viz ŠVESTKA, SPÁČIL, ŠKAROVÁ, HULMÁK a kol.: Občanský zákoník I. §1 až 459, komentář, 2. vydání, Praha: C. H. Beck, 2009, str. 622.

<sup>84</sup> Srovnej ŠVESTKA, J., DVOŘÁK, J. a kol.: Občanské právo hmotné, Díl první, 5. vydání, Praha: Wolters Kluwer, 2009, str. 239.

<sup>85</sup> V právní teorii je sporné, zda požadavek užitečnosti lze stále aplikovat, mimo jiné také vzhledem k zákonu č.185/2001 Sb. O odpadech, který odpad definuje jako věc movitou, které se osoba zbavuje (subjektivní hledisko užitečnosti), z tohoto pohledu M. Kindl tvrdí: „*bud' je hromada sněhu přeci jen něčím užitečná, nebo, jak se domníváme my, že kritérium užitečnosti se již skutečně v podstatě přežilo* (srovnej výklad KINDL, M., DAVID, O.: Úvod do práva životního prostředí, Plzeň: nakladatelství Aleš Čeněk, 2005, str. 50.

<sup>86</sup> Srovnej MÜLLEROVÁ, H.: Voda – věc v právním smyslu a předmět vlastnického práva? In Sborník z konference Právo životního prostředí – vlastnické právo, trestní právo a ochrana životního prostředí, sborník z konference, Praha: PF UK, 2001.

<sup>87</sup> Zda jeskyně je res extra commercium či není věcí v právním smyslu srovnej KINDL, M.: Jeskyně a stavby v nich z hlediska práva soukromého In Pocta Doc. JUDr. Jaroslavovi Drobňákovi, CSc. k jeho 70. Narozeninám, Praha: Vodnář, 2007, str. 72.

<sup>88</sup> Viz KINCL, J., URFUS, V., SKŘEJPEK, M.: Římské právo, Praha: C. H. Beck, 1995, str. 90; v judikatuře lze toto stanovisko nalézt např. v rozhodnutí NSS 2 As 74/2007.

<sup>89</sup> Viz ŠVESTKA, SPÁČIL, ŠKAROVÁ, HULMÁK a kol.: Občanský zákoník I. §1 až 459, komentář, 2. vydání, Praha: C. H. Beck, 2009, str. 781.

<sup>90</sup> Viz 28 Cdo 3563/2008.

Volně žijící živočich<sup>91</sup> jakožto předmět vlastnického práva je v tomto ohledu samostatnou kapitolou. V případě volně žijící zvěře dle zákona o myslivosti se občanskoprávní nauka přiklání k tzv. kvazivlastnickému právu věcné povahy, při kterém je vlastnictví nabyto ulovení či zhasnutím. Do této chvíle jsou považovaná za věc ničí.<sup>92</sup> Právní režim věci ničí je nicméně v současném platném právu věcí diskutabilní (viz výše). Otázka, zda se volně žijící živočichové zařazují do právního režimu věci ničí (a tedy věci) či nejsou věci v právním smyslu, není dostatečně zodpovězena. Tuto otázku lze vyložit poukazem na podmínku ovladatelnosti. Pokud je živočich ve volné přírodě a volně přebíhá mezi jednotlivými pozemky, není (podobně jako například vzduch do chvíle uzavření v prostoru) objektivně ovladatelný a tedy předmětem vlastnického práva. Tato situace je odlišná ve chvíli ulovení, ovládnutí či uzavření v oboře, honitbě<sup>93</sup> či jiném prostoru, kdy se stává věcí ovladatelnou a zároveň něčím vlastnictvím, pokud se tak stalo v souladu s právním řádem (zejména ZOPaK, zákon na ochranu zvířat proti týrání<sup>94</sup>, zákon o myslivosti a zákon o rybářství<sup>95</sup>). Do této chvíle odchyty nebo usmrcení však živočich nesplňuje podmínku ovladatelnosti a tedy není věcí v právním smyslu, je pouze předmětem práv (zejména práva myslivosti a práva rybářského). K problematice ovladatelnosti živočicha M. Kusák uvádí: *dle mého názoru však dochází ulovením volně žijícího živočicha k významné změně v jeho právní povaze a teprve od této chvíle je ovladatelným a stává se věcí v právním smyslu. V případě usmrcení živočicha se pak dokonce nejedná ani o tentýž předmět.*<sup>96</sup>

Dalším aspektem problematiky živočichů jsou jistě odlišné právní podmínky zvlášť chráněných živočichů, kteří jsou chráněni před odchycem nejen z hlediska ohrožení jejich existence či ekosystému (§5 odst. 1 ZOPaK), ale i v dalších případech (§50 téhož zákona). Zásah je v takových případech povolen pouze vůči kategorii ohrožených živočichů a to za taxativních podmínek, které ovšem neobsahují důvod ochrany životního prostředí<sup>97</sup> a tak nezohledňují případnou kolizi zájmů vlastníka na ochraně životního prostředí a zájmu ochrany zvlášť chráněných živočichů. Částečným řešením je možnost individuálního povolení

---

<sup>91</sup> Pojem je definován dle §3 odst. 1 písm. d) ZOPaK, odlišné pojmy jako volně žijící zvíře (zákon na ochranu zvířat proti týrání) a zvěř (zákon o myslivosti) viz dále.

<sup>92</sup> Viz STANOVISKO k otázce vlastnictví volně žijících zvířat In časopis Právník, č. 1/1994, str. 81.

<sup>93</sup> Srovnej 22 Cdo 980/2005.

<sup>94</sup> Zákon č. 246/1992 Sb. na ochranu zvířat proti týrání.

<sup>95</sup> Zákon č. 99/2004 Sb. o rybářství, výkonu rybářského práva, rybářské strážní, ochraně mořských rybolovných zdrojů a o změně některých zákonů.

<sup>96</sup> Viz KUSÁK, M.: Omezení vlastnického práva z důvodu ochrany životního prostředí a přírodních zdrojů In České právo životního prostředí, č. 1/2005, str. 19.

<sup>97</sup> Nadto je příslušná transpozice výjimek §50 odst. 3 vnímána jako rozporná s evropskou legislativou. Viz STEJSKAL, V.: Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost, Praha: Linde Praha, 2006, str. 430.

orgánu ochrany přírody dle ustanovení §56, ve kterém se hovoří obecně o veřejném zájmu převažujícím nad zájmem ochrany přírody nebo v jeho prospěch. Třeba poznamenat, že případný zásah v rozporu s výše uvedenými ustanoveními postihuje realizátora nikoli zadavatele (ve většině případů vlastníka), jak shodně judikoval také nejvyšší správní soud.<sup>98</sup>

Vlastník se v případě ochrany životního prostředí dostává do obtížné situace ve chvíli, kdy předmětu jeho ochrany právo nepřiznává status věci. Ať už se jedná o ochranu volně žijících živočichů na vlastníkově neohrazeném pozemku<sup>99</sup> (problematika nastíněna viz výše), ochranu povrchové vody protékající pozemkem nebo vzduchu, který jistě patří mezi základní složky ekosystému a ovlivňuje životní prostředí. Veřejné právo sice obsahuje mechanismy, které mají za cíl zabránit tomuto znečištění (správní povolení, limity, správní delikty při porušení podmínek atd.), avšak často veřejnému právu schází efektivnost a akceschopnost v konkrétních případech. Z hlediska soukromého práva je možné aplikovat tzv. sousedská práva uvedená v §127 občanského zákoníku. (viz podkapitola 2.2.2.)

#### **1.3.4. Veřejná správa a vlastnické právo**

Vlastnické právo lze rozdělit dle subjektu, který toto právo vykonává. Vedle soukromé správy vlastnictví je zde také veřejná správa vlastnictví, kterou vykonává stát, samospráva či ostatní veřejná správa.<sup>100</sup> Vlastnickému právu je přiznáván stejný obsah a ochrana<sup>101</sup> na rozdíl od nedávné minulosti.<sup>102</sup> Díky historickému vývoji a také povaze ochrany životního prostředí jako veřejného zájmu má stát jako vlastník dominantní postavení i v ochraně životního prostředí. Například prostřednictvím státního podniku Lesy ČR, a.s. se stát stará o 86% lesní vegetace na našem státním území a z toho 30% spadá do chráněných krajinných oblastí.<sup>103</sup> Dalším správcem státního majetku v oblasti zvláště chráněných území je Agentury ochrany přírody a krajiny ČR (dále jen „AOPK“), která celkově spravuje pozemky o rozloze 11 791 ha,<sup>104</sup> což přepočtem na celkovou plochu zvláště chráněných území na našem státu<sup>105</sup> znamená přibližně 1%. Z těchto skutečností lze říci, že stát (a potažmo i další veřejná správa) je nejvýznamnějším vlastníkem ve sféře ochrany přírody.

---

<sup>98</sup> Viz 1 As 86/2011. V tomto rozsudku se soud mimo jiné také kriticky vyjadřuje k úpravě sekundární odpovědnosti v daném zákoně.

<sup>99</sup> Tuto záležitost vlastník nemůže vždy vyřešit prostým oplocením, srovnej např. lesní zákon §32 odst. 7 či §63 odst. 4 ZOPaK.

<sup>100</sup> Viz SLÁDEČEK, V.: Obecné správní právo, 2. vydání, Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009, str. 19

<sup>101</sup> Viz čl. 11 odst. 1 Listiny.

<sup>102</sup> Srovnej PAVLÍČEK, V., a kolektiv: Ústavní právo a státověda II. díl, 1. úplné vydání, Praha: Leges, 2011, str. 239.

<sup>103</sup> Viz [www.lesy.cz](http://www.lesy.cz).

<sup>104</sup> Viz výroční zpráva AOPK 2011 na stránkách [www.nature.cz](http://www.nature.cz).

<sup>105</sup> Viz <http://drusop.nature.cz/ost/chrobjekty/sumarizace>.

Veřejná správa může být účastníkem občanskoprávních vztahů dle §21 OZ, avšak je ve svém nakládání s majetkem povinna jednat pouze na základě zákona, způsobem v zákoně stanoveným a v jeho mezích. Tato ústavní zásada je vyjádřena v čl. 2 odst. 2 Listiny. Nejvýznamnějšími předpisy jsou zákon o majetku ČR a jednotlivé zákony samosprávy včetně zákona č.250/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Majetek ve vlastnictví státu je třeba využívat k plnění funkcí státu a k výkonu stanovených činností, jiný způsob užití je možný pouze na základě zákona (§14 ZMS), v oblasti samosprávy je třeba nakládat s majetkem v souladu se zájmy a úkoly vyplývajícími ze zákonem vymezené působnosti (§38 zákona o obcích, §17 zákona o krajích, §35 zákona o Praze). Ochrana životního prostředí je obecně deklarovaný veřejný zájem (viz podkapitola 1.2.4.) a proto patří do činnosti jak státu tak samosprávy (§19 kompetenčního zákona, §10 písm. c) zákona o obcích, §44 odst. 3 písm. c) zákona o Praze).

Konkrétní podoba této činnosti je dána politickou koncepcí dané obce, kraje nebo státu. Hlavními dokumenty jsou Státní program ochrany přírody a krajiny a Státní politika životního prostředí, které stanoví cíle a koncepci rozvoje v ČR, v praktické rovině je ale také velice podstatný objem prostředků určený státním rozpočtem k realizaci daných cílů. Stát ve své činnosti vlastníka soustřeďuje jednotlivé pozemky ve Fondu pozemků zvláště chráněných území ČR, který je součástí Agentury ochrany přírody a krajiny ČR. AOPK je organizační složkou ministerstva životního prostředí zřízenou v roce 1995 a mezi její cíle patří také nabývání majetku v souvislosti s ochranou přírody a krajiny a hospodaření s ním.<sup>106</sup> Při realizaci jednotlivých odkupů chráněných pozemků (zejména v souvislosti s §61 odst. 1 ZOPaK) je možností také dotace ze Státního fondu životního prostředí<sup>107</sup> a to na základě směrnice Ministerstva životního prostředí ČR č. 6/2010. Žadatelé mohou být jednotlivé správy národních parků či AOPK a výše dotace může dosáhnout i 100%.

Vztah veřejné správy, vlastnictví a ochrany životního prostředí není definován pouze v obecné rovině, ale obsahuje specifická oprávnění či omezení oproti soukromému vlastnickému právu. Zákon o ochraně přírody a krajiny stanoví v §59 - §61 základní pravidla. Jedná se o možnost výměny pozemku za účelem vytvoření systému ekologické stability (§59 ZOPaK), možnost vyvlastnění za účelem ochrany přírody a institut předkupního práva ve prospěch státu v případě převodu vlastnictví některých zvláště chráněných území (§61 odst. 1 ZOPaK). Tato ustanovení jsou dána pro potřeby zajištění ochrany před výstavbou, nevhodným hospodařením a dalšími nevhodnými způsoby užívání pozemků jinými vlastníky

---

<sup>106</sup> Viz Opatření MŽP 10/12 č. 2.14.

<sup>107</sup> Zřízen zákonem č. 388/1991 Sb.

na přírodně hodnotných územích. Z tohoto důvodu také zakazuje daný zákon až na výjimky možnost zcizení lesů, lesního půdního fondu, vodních toků a vodních ploch na území národních parků, národních přírodních rezervací a národních přírodních památek ve vlastnictví státu.<sup>108</sup> Lesy dále také nemohou dle §5 lesního zákona být předmětem nájmu či podnájmu, pokud jejich vlastníkem je stát a pokud by bylo jejich účelem hospodaření.

Zvláštní postavení státu jako vlastníka je také vyjádřeno v čl. 11 odst. 2 Listiny, který stanoví možnost zákonem určit, jaký majetek může být ve vlastnictví pouze státu, obce či určité právnické osoby. Takto mají být zabezpečeny zejména potřeby celé společnosti, rozvoj národního hospodářství a veřejný zájem. V této oblasti, na rozdíl od našich slovenských sousedů, kde je tento majetek vyjmenován přímo v Ústavě,<sup>109</sup> není u nás jednotný zákon či koncepce. Úpravu proto nacházíme v jednotlivých předpisech. Jedná se o zákon č. 222/1999 Sb. o zajišťování obrany České republiky, jež stanoví výhradní vlastnictví státu u věcí ve vojenských újezdech vyjma věcí vnesených (§31 příslušného zákona). Toto vyhrazení je však více dáno samotným územním vymezením než specifikem předmětu. Další úpravou je zákon o pozemních komunikacích, ve kterém je vlastnictví některých pozemních komunikací určeno státu či samosprávě (§9 příslušného zákona). V oblasti životního prostředí můžeme také zmínit zákon č. 44/1988 Sb. o ochraně a využití nerostného bohatství a jeho §5 stanovující, že výhradní ložiska jsou ve vlastnictví státu.

Veřejná správa jako významný vlastník v oblasti ochrany životního prostředí disponuje oproti soukromému vlastníku odborným aparátem (v našich podmínkách AOPK), zajišťující kvalitní péči. Další výhodou je jistě jednotný a koncepční postup v celém území, tak aby se jednotlivá opatření navzájem neeliminovála. Z nevýhod musíme uvést zátěž státního rozpočtu, v některých případech nerespektování lokálního charakteru životního prostředí (anonymita péče - zejména pokud kraj vypisuje veřejnou zakázku na údržbu jednotlivých lokalit v celém kraji, které vykonávají soukromé společnosti neznalé místních poměrů) a také obtížnou akceschopnost zatíženou byrokracií. Přesto je veřejná správa vlastnictví velice prospěšná, zejména v oblastech, které jsou z nějakého důvodu neatraktivní nebo příliš rozsáhlé a nákladné pro soukromoprávní ochranu.

---

<sup>108</sup> Viz §23, §32, §35 Zákona o ochraně přírody a krajiny.

<sup>109</sup> Viz Ústavní zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenské republiky čl. 4.

## 1.4. Shrnutí obecné části

Ochrana životního prostředí je veřejným zájmem a má být zohledněna jak při činnosti veřejné správy tak i soukromého vlastníka. Můžeme ji členit dle subjektu, který tuto ochranu vykonává, na soukromoprávní či veřejnoprávní ochranu. Toto členění se nejvýrazněji liší rozdílným ústavním vymezením rozsahu činnosti, dále užitím vlastnického práva, odlišným financováním aktivit a respektováním místních podmínek či různou motivací subjektů. V mnoha případech se odlišují také svou odborností a profesionalitou. Právě díky těmto odlišným přístupům jsou obě formy ochrany nezbytné a jejich spolupráce je klíčová pro zachování životního prostředí.

Soukromoprávní ochrana životního prostředí má na našem území historickou tradici a již na konci 19. století můžeme pozorovat jednotlivé občanské iniciativy. Jelikož u nás došlo po roce 1948 ke změně politického systému, byl tento proces utlumen a plně se obnovuje až v současné době. Za přispění ČSOP se dostává postupně zpět do povědomí společnosti role pozemkových spolků, které navazují na úspěšnou zkušenost ze zahraničí a nabízejí vlastníkově významný nástroj v jeho zájmu o ochranu přírodně cenné lokality. V tomto směru je ovšem třeba více podpořit tyto snahy právní úpravou podobně jako v zahraničí.

Vlastník, který má v úmyslu chránit přírodně cenné lokality na svém pozemku, je povinen dodržovat celou řadu předpisů. Tato omezení plynou ze samotného pojmu vlastnického práva a jeho sociální funkce nebo jsou dána zákonem, rozhodnutím či vůlí vlastníka. Mohou být směřována k ochraně životního prostředí, ale také za účelem ochrany či realizace jiného veřejného zájmu, který je však třeba vždy zkoumat v konkrétních případech individuálně ve správním řízení. V některých případech za takové omezení náleží náhrada.

Dále je vlastnické právo jako neúčinnější nástroj soukromoprávní ochrany omezeno ve svém sekundárním předmětu. Tím může být pouze věc v právním smyslu nebo jiné zákonem určené statky. Naopak některé hodnoty zákon z vlastnictví výslovně vylučuje. Statky, které nejsou věcmi, nemají způsobilost k soukromoprávní ochraně vlastníkem a jsou objektivně hůře hájitelné. Dalším úskalím je také konstrukce procesních prostředků, které až na výjimky neznají *actio popularis* a požadují přímý zásah do práv stěžovatele či žalobce. V případě životního prostředí nelze uplatňovat zásadu *Nemo iudex sine actore* (bez žalobce není soudce) a proto by měla narůstat snaha o rozšíření možností občanské společnosti k účasti ve správních řízeních a také k soudní obhajobě životního prostředí. O tom pojednáme více v druhé části této práce.



## 2. ZVLÁŠTNÍ ČÁST

Ve zvláštní části této práce nás budou zajímat konkrétní právní nástroje, za jejichž pomoci může vlastník sřežit životní prostředí v jeho blízkém okolí, pokud odhlédneme od klasických státních administrativně-právních nástrojů ochrany.<sup>110</sup> Výčet nemusí být vyčerpávající a spíše se snaží o celkový přehled. Podrobnou studii by si jistě zasloužil každý oddíl této části. Systematicky je tato část rozdělena na prostředky práva hmotného, které upravuje jednotlivá práva a možnosti vlastníka, a prostředky práva procesního, jež upravuje způsob, jak mohou být jednotlivá práva uplatněna v jednotlivých druzích řízení.<sup>111</sup>

### 2.1. Prostředky práva hmotného sloužící k ochraně životního prostředí

#### 2.1.1. Ochrana pokojného stavu a svépomoc

Občanský zákoník ve svých úvodních ustanoveních vymezuje základní principy celé soukromoprávní úpravy. Každý je povinen chovat se tak, aby nezasahoval do práv či zájmů druhých bez právního důvodu nebo v rozporu s dobrými mravy (§3 občanského zákoníku). Takovému výkonu práv nelze poskytnout ochranu, i kdyby se opíral o zákonná ustanovení. Jedná se zejména o tzv. šikanózní výkon práva, který spočívá ve zneužívání svého práva za jiným účelem, než ke kterému byl dán.<sup>112</sup> Může se například jednat o obtěžující vstupy na pozemek pod domnělou úpravou vlastní nemovitosti nebo zneužívající výkon věcného břemene spočívajícího v přechod přes pozemky či odběru vody. Takové jednání, ohrožující například vegetaci na pozemku, nemusí vlastník trpět a může se domáhat soudní ochrany (viz kapitola 2.2.).

V ustanoveních §4 až §6 zákonodárce objasňuje konkrétní podoby ochrany, přičemž každá má odlišný charakter i užití. Právo na ochranu u soudního orgánu (§4), které je u nás zakotveno ústavně i mezinárodně<sup>113</sup> je v občanském zákoníku systematicky zařazeno na prvním místě a jako prostředek ochrany v právním státě je nejběžnější. Oproti tomu ochrana pokojného stavu a svépomoc, které jsou v následujících ustanoveních, mají povahu speciální. Je třeba říci, že soudní ochrana zde podpůrně platí také a není výkonem svépomoci či ochrany pokojného stavu dotčena.

---

<sup>110</sup> Blíže DAMOHORSKÝ, M., a kol.: Právo životního prostředí, 3. vydání, Praha: C. H. Beck, 2010, str. 40.

<sup>111</sup> Viz BOGUSZAK, J., ČAPEK, J., GERLOCH, A.: Teorie práva, 2. vydání, Praha: ASPI, 2004, str. 104.

<sup>112</sup> Atd. ŠVESTKA – JEHLIČKA – ŠKÁROVÁ – SPÁČIL a kol.: Občanský zákoník – komentář, 10. vydání, Praha: C. H. Beck, 2006, str. 46.

<sup>113</sup> Srovnej čl. 36 odst. 1 Listiny a čl. 6 Úmluvy.

## Ochrana pokojného stavu

Ustanovení §5 občanského zákoníku praví: *Došlo-li ke zřejmému zásahu do pokojného stavu, lze se domáhat ochrany u příslušného orgánu státní správy.* Dnešní podoba tohoto institutu prošla určitým vývojem a lze říci, že odborná veřejnost má nad současnou podobou mírné rozpaky.<sup>114</sup> Původně institut chránil pokojnou držbu a byl u nás z římského práva převzat do Obecného občanského zákoníku z roku 1811. Byl zde také limit 30 dnů k uplatnění žaloby u soudu. Následující přijaté občanské zákoníky začaly tento institut postupně měnit. Občanský zákoník z roku 1950 převzal úpravu, ale svěřil ochranu nikoli soudu ale národním výborům. Důvodem byla jejich údajná znalost místních poměrů. Nový občanský zákoník z roku 1964 tento institut změnil také v předmětu a začal poskytovat ochranu „socialistickému soužití“. Vymizela také lhůta k uplatnění této ochrany. Neuchopitelný pojem a neefektivnost správy vedla k tomu, že se toto ustanovení stalo pouze proklamativní a v praxi nemělo valný význam.<sup>115</sup> Úpravou zákonem č. 509/1991 Sb., byl změněn předmět podruhé na *ochranu pokojného stavu* (současná úprava) a zákonem ČNR č.102/1992 Sb. v ustanovení §11 byla působnost svěřena pověřenému obecnímu úřadu.<sup>116</sup> Tedy z původního institutu ochrany faktické držby, který byl limitován lhůtou a svěřen soudu, jako orgánu povolánému řešit soukromoprávní spory, se vyvinul institut ochrany pokojného stavu bez lhůty k uplatnění, jenž je svěřen správnímu orgánu, který jedná v přenesené působnosti podle správního řádu.

Podstatný rys tohoto institutu je skutečnost, že se nejedná o ochranu právního stavu nýbrž stavu faktického, který je správním orgánem uznán jako stav pokojný. Takto se pokusil samotný pojem pokojného stavu definovat i V. Knapp a dodává: *Ani tehdy, jestliže se ten, kdo je k tomu legitimován, neobrátil na soud, se rozhodnutí podle § 5 nemůže stát 'konečné' v tom smyslu, že by závazně určilo stav právní.*<sup>117</sup> Oprávněnost tedy není předmětem zkoumání správního orgánu a lze se takto bránit i proti zásahům, jež jsou po právu.<sup>118</sup> Teoreticky tak mohou nastat situace, kdy vlastník, aby chránil přírodu na svém pozemku, napadne např. umístění stožáru vysokého napětí podle tohoto ustanovení jako zásah do pokojného stavu. Při samotné definici pojmu, jakožto první podmínce užití tohoto institutu, můžeme namítnout, jak dlouho musí daný stav trvat, aby se stal stavem pokojným? Asi nebudeme rozporovat vztahy, které (byť bez právního titulu) trvají několik let, avšak situaci komplikuje skutečnost, že

<sup>114</sup> Blíže ŠVESTKA, SPÁČIL, ŠKAROVÁ, HULMÁK a kol.: Občanský zákoník I. §1 až 459, komentář, 2. vydání, Praha: C. H. Beck, 2009, str. 93.

<sup>115</sup> Viz NYKODÝM, J.: Ochrana pokojného stavu In Pocta Jiřímu Švestkovi k 75. Narozeninám, Praha: ASPI, 2005, str. 211.

<sup>116</sup> Viz zákon č. 314/2002 Sb. o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>117</sup> Viz KNAPP, V.: Quieta non movere (§ 5 občanského zákoníku) In Právní praxe, č. 3/1993, str. 267

<sup>118</sup> Viz 22 Cdo 5023/2008.

pokud není dána jasná lhůta k uplatnění ochrany, není zřetelná hranice, kdy se nastolený protiprávní stav stává stavem pokojným. V tomto směru je třeba spoléhat na právní vyspělost správních orgánů v případě posouzení tohoto neurčitého právního pojmu a určitou konzistentnost rozhodování, která koneckonců vyplývá ze zásady předvídatelnosti veřejné správy.<sup>119</sup>

Druhou podmínkou této ochrany je zásah určité intenzity. Zásah má být *zřejmý*, tedy bude se jednat o ty případy, kde není pochyb, že k narušení dlouhodobých vztahu došlo jasně prokazatelným způsobem. V soudní praxi se zejména jedná o znepřístupnění pozemku či stavby (oplocením, zahrazením, výměnou klíčů), odpojení od dodávek vody či energie,<sup>120</sup> ale také například jiného umístění včelího úlu (zde můžeme uvažovat obecně nad imisemi). V případě ochrany životního prostředí se tak ochrana pokojného stavu může snadno obrátit proti samotnému vlastníku, který výrazným způsobem omezí dosavadní pokojný stav. Například tím, že znemožní průjezd motorových vozidel přes svůj pozemek či jinou dlouhodobě akceptovanou činnost na svých pozemcích.

Třetí podmínkou je uplatnění ochrany u příslušného správního orgánu. Správní orgán by neměl zkoumat právní stav, ale pouze stav fakticky a ten také chránit. Díky nedostatečné procesní úpravě je toto řízení klasickým správním řízením<sup>121</sup> (oproti předchozí úpravě v soudním řádu v době, kdy kompetentní byly soudy) a je třeba říci, že literatura či judikatura uvádějící pojem zkrácené řízení je v tomto směru zavádějící. Správní řád zkrácené řízení nezná a v tomto případě se bude jednat o sporné řízení zahájené na návrh, kde bude mít orgán zpravidla až šedesát dní na vydání rozhodnutí z důvodu místního šetření či ústního jednání dle §71 odst. 3 písm. a) SpŘ. Otázkou je, do jaké míry bude takové řízení efektivní vzhledem k potřebě daný stav odstranit, pokud bereme také v úvahu lhůtu pro odvolání. Účastník může tuto situaci částečně řešit pomocí předběžného opatření, o němž má být rozhodnuto do 10 dní bez odkladného účinku nebo může být uloženo i na místě (§143 odst. 1 písm. c) SpŘ), ovšem v případě nevyhovění návrhu vystavuje účastníka dalším nákladům (§141 odst. 10 SpŘ). Správní řád ve svém rozhodnutí návrh zamítne nebo může dle §5 občanského zákoníku zásah zakázat či uložit, aby byl obnoven předešlý stav. Z výkladu daného ustanovení autoři správně dovozují i možnost uložit obě povinnosti současně.<sup>122</sup> Vydané rozhodnutí podléhá možnosti

---

<sup>119</sup> Viz Správní řád §2 odst. 4.

<sup>120</sup> Srovnej WAGNEROVÁ, P.: Úskalí správního řízení dle §5 občanského zákoníku In Správní právo, č. 2/2005, str. 81.

<sup>121</sup> Ústavní soud se k tomuto vyjádřil ve svém nálezu III. ÚS 142/98 kdy mimo jiné konstatoval: *Jelikož žádný zvláštní zákon nestanoví jinak, není dán důvod omezeného, tj. "podpůrného", resp. přiměřeného, použití správního řádu pro rozhodování ve věcech dle § 5 občanského zákoníku.*

<sup>122</sup> Viz RICHTER, J.: Ochrana pokojného stavu In Právní rádce, č. 6/2005, str. 9.

odvolání a v neposlední řadě i soudnímu přezkumu. V otázce, zda se jedná o přezkum dle soudního řádu správního či občanského soudního řádu, se vyjádřil Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí 8 As 2/2005 ohledně nadměrného hluku: *V posuzované věci je zřejmé, že předmětem rozhodnutí žalovaného nebylo veřejné subjektivní právo, ale právo soukromé. Žaloba je proto nepřípustná ve smyslu ustanovení § 68 písm. b) s. ř. s. a měla být krajským soudem odmítnuta podle ustanovení § 46 odst. 2 s. ř. s. Soudům rozhodujícím ve správním soudnictví nepřísluší napadené rozhodnutí přezkoumat a ve věci rozhodnout.* V případě soudního řízení je tedy třeba v zásadě postupovat dle části páté OSŘ.

Největší silou a zároveň slabinou tohoto institutu je právě ochrana faktického stavu věci a nikoli ochrana dle oprávněnosti. Tak lze mimo soudní řízení vymoci zachování vztahů a chránit tak i životní prostředí na svém pozemku před vlivy jako hluk nebo prach. Úskalími jsou nedostatek procesních nástrojů k včasnému zakročení a příliš velká nejistota v tom, co za pokojný stav označeno je a co ne. Pokud by vlastník sám jednal tak, že bude zasahovat do pokojného stavu, je na místě smírné řešení a vzájemná dohoda, aby se vyhnul případnému správnímu řízení. V novém občanském zákoníku se s tímto institutem nepočítá, avšak nejedná se o právní exces, jelikož i v současné době je toto ustanovení bráno jako velice nevyvážené.

### **Svépomoc**

Posledním z prostředků uvedených v úvodních ustanoveních občanského zákoníku je svépomoc. *Jestliže hrozí neoprávněný zásah do práva bezprostředně, může ten, kdo je takto ohrožen, přiměřeným způsobem zásah sám odvrátit* (§6 OZ). Jako prostředek ochrany má být v právním státu užíván pouze výjimečně s ohledem na to, že k vynucení povinností či dosažení práva je zde přednostně státní moc, což zabraňuje svémoci<sup>123</sup> (nedovolenému zmocnění se práva či věci, na které podle svého vědomí nemá osoba právo<sup>124</sup>) a tzv. právu silnějšího. V platné soukromoprávní úpravě můžeme nalézt ustanovení svépomoci podobná, jedná se zejména o nutnou obranu (§418 odst. 2 OZ) výkon zadržovacího práva (§175n OZ) či některé svépomocné prodeje věci (§592 OZ, §466n obchodního zákoníku<sup>125</sup>)

Svépomoc můžeme rozdělit na ofenzivní (obrana proti nekonání) a defenzivní (obrana proti konání). To má význam z hlediska posouzení přípustnosti. Defenzivní obrana je v zásadě

---

<sup>123</sup> Odlišení pojmu srovnej například §176 občanského zákoníku a §160 Stavebního zákona.

<sup>124</sup> Viz ŠVESTKA, SPÁČIL, ŠKAROVÁ, HULMÁK a kol.: Občanský zákoník I. §1 až 459, komentář, 2. vydání, Praha: C. H. Beck, 2009, str. 97.

<sup>125</sup> Zákon č. 513/1991 Sb. obchodní zákoník.

přípustná, na ofenzivní je třeba brát přísnější měřítka, jelikož ohrožený jako první aktivně vstupuje do právem chráněných zájmů druhého.

K uplatnění svépomoci musí být splněny jednotlivé podmínky dané právní úpravou. Primárně se musí jednat o neoprávněný zásah a není možné svépomocně jednat například proti předběžnému opatření na základě usnesení soudu,<sup>126</sup> jelikož se jedná o zásah oprávněný. Stejně tak samotnou událost, jako například přírodní katastrofu nelze považovat za neoprávněnou, avšak povinnost odklidit např. padnutý strom již předmětem zásahu být může. Dále je třeba dodržet kritérium bezprostřednosti. Nelze se svépomocně bránit proti trvajícím stavu, byť protiprávnímu, jak také přisvědčil Nejvyšší soud ve věci poškození cizí stavby (komunikace) na vlastnickově pozemku.<sup>127</sup> Odlišnou kategorií je v tomto případě trvajících útok, který teprve má nastolit protiprávní stav, ale není ještě ukončený. Svépomocí je oprávněn se bránit ten, proti němuž směřuje ohrožení práva a to zásadně přiměřeným způsobem. Přiměřenost je posuzována zejména poměřením újmy ohroženého a povinného a musí dosahovat maximálně takové intenzity, která stačí k odvrácení protiprávního zásahu.<sup>128</sup>

Při posouzení, zda je svépomoc v daném okamžiku vhodná, slouží jednak výše uvedená kritéria a také doktrinální zásada efektivity zásahu veřejné moci,<sup>129</sup> na které je naše úprava založena. Pokud se nelze účinně dovolat pomoci veřejné moci, pak je užití na místě. V novém občanském zákoníku je tato zásada zohledněna v §14 odst. 1. K výkonu svépomoci uvádí dvě podmínky a to: a) Je-li jeho právo ohroženo, b) je-li zřejmé, že by zásah veřejné moci přišel pozdě.

V ochraně životního prostředí pomůže tento institut vlastníku ve chvíli, kdy bude odvracet nezákonnou činnost, jež přímo ohrožuje jeho vlastnictví. Může se tak jednat o započatí stavby na jeho pozemku, kácení dřevin, založení skládky apod. Vzhledem k výše podanému výkladu se ovšem jedná o okrajový institut, který je sice státem aprobovaný, avšak stále se jedná o výjimku z obecného pravidla.

### **2.1.2. Veřejnoprávní smlouvy a vlastník**

Významným prostředkem vlastníka k ochraně životního prostředí, který u nás existoval materiálně už v přijatém zákoně o ochraně přírody a krajiny (tehdejší §39), tedy dříve než byl

---

<sup>126</sup> Srovnej I. ÚS 1809/10.

<sup>127</sup> Viz 28 Cdo 3001/2010.

<sup>128</sup> Viz PULKRÁBEK, Z.: Svépomoc v soukromém právu, Právní rozhledy, č. 7/200, str. 305.

<sup>129</sup> Viz ŠVESTKA, SPÁČIL, ŠKAROVÁ, HULMÁK a kol.: Občanský zákoník I. §1 až 459, komentář, 2. vydání, Praha: C. H. Beck, 2009, str. 98.

na obecné rovině upraven správním řádem, je veřejnoprávní smlouva. Inspiračním zdrojem se stala německá úprava, která tento institut užívá již tradičně a souvisí i s pojetím moderní správy, která je založená na kooperaci, deregulaci a principu původce.<sup>130</sup> Umožňuje soukromým osobám, aby se podíleli na správě věcí veřejných a tak probouzí i jistou angažovanost společnosti a odlehčuje administrativě. To vše za předpokladu, že veřejná správa má co nabídnout (nejčastěji forma finanční kompenzace). Pouze pokud je vztah vzájemně vyvážen, mají motivaci oba subjekty do tohoto vztahu vstoupit.<sup>131</sup>

S úpravou veřejnoprávních smluv se můžeme seznámit obecně ve správním řádu v části páté, kde jsou rozděleny tyto smlouvy na koordinační, subordinační a smlouvy mezi účastníky<sup>132</sup> (či jiné smlouvy *sui generis*). Samotná úprava není vyčerpávající a v právu či praxi můžeme najít další typy veřejnoprávních smluv, na které se budou vztahovat pouze obecná ustanovení správního řádu. Smlouvy dále můžeme rozdělit na: a) v zákoně výslovně uvedené jako veřejnoprávní smlouvy. (například §116 stavebního zákona) b) soudní či správní praxi uznané za veřejnoprávní smlouvy (například §39 či §45e odst.4 ZOPaK) a c) odbornou obcí považované za veřejnoprávní smlouvy (např. §8 odst.2 zákona č. 274/2001 Sb. o vodovodech a kanalizacích). Při posouzení jednotlivých případů je třeba porovnat povahu smlouvy s obecnou úpravou a případně zhodnotit smlouvu jako veřejnoprávní.

### **K pojmu veřejnoprávních smluv**

Veřejnoprávní smlouva je definována jako *dvoustranný nebo vícestranný právní úkon, který zakládá, mění nebo ruší práva a povinnosti v oblasti veřejného práva*. Je tedy dána konstitutivnost těchto smluv i když správní řád zná i deklaratorní typ rozhodnutí. Dále je třeba souhlasného projevu dvou či více stran, který nelze vynucovat (autonomie vůle jako základ občanského práva se užije i zde na základě §170 SpŘ) a také je určující obsah smlouvy (oproti tomu pro smlouvu není určující povaha subjektů, pojmenování smlouvy či samotná smluvená činnost), jenž má mít povahu veřejného práva. Pojem veřejného práva můžeme vykládat v rámci ustanovení §1 správního řádu, a tedy je třeba vyloučit z úpravy odvětví práva trestního, ústavního nebo postup orgánů v občanskoprávních, obchodněprávních či pracovních věcech.<sup>133</sup> Vzhledem k tomu, že samotné pozitivní a negativní vymezení ve

---

<sup>130</sup>Viz RYS, R.: Veřejnoprávní smlouvy v právu životního prostředí a stavebním právu In Konference Dny práva 2009, Brno: Masarykova univerzita, 2009, str. 2.

<sup>131</sup>Viz HENRYCH, D. a kol.: Správní právo: obecná část, 8. vydání, Praha: C. H. Beck, 2012, str. 237.

<sup>132</sup>Jako samostatný typ veřejnoprávní smlouvy v klasickém dualismu (koordinační, subordinační) uvádí např. KOLMAN, P.: Veřejnoprávní smlouvy In Správní právo, č. 4-5/2007, str. 255.

<sup>133</sup>Viz VEDRAL, J.: Správní řád komentář, 2. vydání, Praha: Polygon, 2012, str. 1243.

správním řádu nepodchycuje celou šíři činností veřejné správy (zejména pak činnost pečovatelskou spočívající v dobré správě a službě veřejnosti), je pojem veřejného práva u veřejnoprávních smluv specificky rozšířen. Témuž také přisvědčil zvláštní senát řešící kompetenční spor mezi dopravcem a krajem, kdy smlouvu o veřejné dopravě posoudil jako veřejnoprávní nikoli z hlediska subjektů nebo vykonávané činnosti, ale ve zvažení, do jaké míry mají strany smluvní volnost, a nebo jsou vázáni zákonem či správními akty.<sup>134</sup> Přitom není vyloučeno, aby jedna a téže smlouva byla zároveň částí soukromoprávní a částí veřejnoprávní, pokud předpis upravující takový smluvní typ, příslušnou část uvedenou ve smlouvě nepředpokládá (např. bezúročnou půjčku<sup>135</sup>).

### **Náležitosti veřejnoprávních smluv**

Na veřejnoprávní smlouvu jsou kladeny přísnější nároky než na smlouvu soukromoprávní. Předně nesmí být v rozporu s právními předpisy,<sup>136</sup> nesmí je obcházet a musí být v souladu s veřejným zájmem. Veřejný zájem (viz podkapitola 1.2.4) bude takto zjišťován v řízení, přičemž významným vodítkem jsou předpisy práva veřejného, které povětšinou veřejný zájem deklarují (veřejné zdraví, ochrana životního prostředí atd.), v případě dissimulovaného právního úkonu, je posuzována smlouva podle §41a odst. 2 občanského zákoníku a platí úkon, který odpovídá vůli účastníků. Pokud je stranou smlouvy správní orgán, nesmí smlouva snižovat důvěryhodnost veřejné správy, má být účelná a při jejím uzavírání má být cílem plnění úkolů veřejné správy. Dále je třeba dodržet formu písemné smlouvy a podpisů na téže Listině. Správní řád také stanoví odchylná pravidla v případě sjednávání veřejnoprávních smluv, zejména nemožnost odvolání doručeného návrhu druhé straně, neexistenci ústního návrhu a nemožnost uzavřít smlouvu i po uplynutí lhůty k přijetí návrhu (Srovnej §43a a násl. občanského zákoníku).

U subordinačních smluv, které nahrazují správní rozhodnutí (koordinační smlouvy z hlediska této práce ponecháme stranou) je dále třeba zákonný podklad a souhlas ostatních osob, které by byli účastníky správního řízení. Obecně je souhlas třetích stran vyžadován (a sankcionován neúčinností smlouvy), pokud se přímo dotýká jejich práv a povinností (§168 SpŘ).

---

<sup>134</sup>Viz rozhodnutí zvláštního senátu dle zákona č.131/2002 Sb. Konf 31/2007.

<sup>135</sup>Srovnej rozhodnutí zvláštního senátu dle zákona č.131/2002 Sb. Konf 13/2010.

<sup>136</sup>Výklad pojmu viz BOGUSZAK, J., ČAPEK, J., GERLOCH, A.: Teorie práva, 2. vydání, Praha: ASPI, 2004, str. 64.

## Změna a zánik veřejnoprávní smlouvy

Dalšími odlišnými znaky veřejnoprávních smluv od smluv soukromoprávních, jsou kromě přísnější formy a odlišného uzavření také zrušení, zánik a řešení sporů z veřejnoprávních smluv. Změna smlouvy koresponduje s úpravou v občanském zákoníku, tedy písemná smlouva lze změnit jen písemně (§40 odst. 2 OZ) a se souhlasem druhé strany (§493 OZ). Ve správním řádu je podmínkou také souhlas dalších osob, které dávali souhlas i při uzavření smlouvy (§166 SpŘ) a je vyloučena možnost změny dlužníka či věřitele, pokud nejde o právní nástupnictví.

Zánik veřejnoprávní smlouvy je upraven více striktně. Výslovně je uvedena nemožnost užití institutu odstoupení a započtení v občanském zákoníku a další způsoby jsou buď přímo upraveny ve správním řádu, nebo jsou zde modifikovány. Jedná se o:

a) Výpověď: pokud byla stranami dohodnuta spolu s výpovědní lhůtou (neužije se §582 OZ)

b) Návrh na zrušení smlouvy: jednotlivé důvody jsou určitým způsobem obsaženy i v OZ. Návrh na zrušení lze podat z důvodu předchozí vzájemné dohody, podstatné změny poměrů (blíží se nemožnosti plnění §575 OZ), omylu v podstatných skutečnostech (zde bez zavinění strany oproti §49a OZ), rozporu s právními předpisy (blíží se neplatnému úkonu pro rozpor se zákonem v §39 OZ) a z důvodu ochrany veřejného zájmu. Zrušení je dvoustranným právním aktem a je třeba souhlas druhé strany, případně správního orgánu, který souhlasil s uzavřením (souhlas třetích osob není třeba), pokud nedojde ke konsenzu, rozhoduje orgán příslušný řešit spory. Ten ze zákona „může“ rozhodnout o zrušení, avšak ani když existuje důvod zrušení, neměl by postupovat automaticky, ale zvažovat další zájmy (např. práva nabitá v dobré víře) a podle toho rozhodnout<sup>137</sup>

c) zrušení na základě přezkumného řízení dle §165n SpŘ: zahájeno může být na návrh (do 30 dnů od zjištění důvodu zrušení) či z moci úřední, přezkum hodnotí rozpor s právními předpisy, a pokud jsou v rozporu pouze některá ustanovení, zruší pouze ta. Právní úkony vůči třetím osobám na základě veřejnoprávní smlouvy jsou nedotčena. Příslušným orgánem je u smluv subordinačních a koordinačních orgán oprávněný řešit spory z veřejnoprávních smluv, v případě smlouvy mezi účastníky orgán nadřízený orgánu, jež dal souhlas k uzavření. Jelikož se pro přezkum se užití podpůrně ustanovení správního řádu o přezkumu (§94n SpŘ), příslušným orgánem pro veřejnoprávní smlouvy sui generis (typicky v zákoně o ochraně přírody a krajiny) bude nařízený správní orgán (§95 SpŘ), pokud zvláštní zákon nestanoví jiný orgán.

---

<sup>137</sup> Viz VEDRAL, J.: Správní řád komentář, 2. vydání, Praha: Polygon, 2012, str. 1317.



Pokud tedy není sjednána výpověď, je jednostranné ukončení smlouvy nerealizovatelné a smluvní strana, která není správním orgánem, se může dostat do situace, kdy rozhodnutí o plnění sjednaných závazků činí veřejná správa. Ta může smlouvu jak dle přezkumného řízení tak návrhu na zrušení smlouvy ponechat, pokud převáží některý jiný zájem, například újma na právech nabytých v dobré víře (§94 odst. 4 SpŘ). Lze poukázat na paradox veřejnoprávních smluv, které ačkoli přinášejí kontraktní právo do veřejné správy, stále jsou ve své podstatě vychýleny ve prospěch správního orgánu a je otázkou, zda vlastník nebude při ochraně životního prostředí hledat jiný, méně rizikový závazek. Možností, jak motivovat k uzavírání takových smluv, se jeví finanční kompenzace.

### **Spory z veřejnoprávních smluv**

Spory v právech a povinnostech vyplývajících z veřejnoprávních smluv mají speciálně upravenou příslušnost v §169 SpŘ. Na tuto příslušnost je odkazováno i případě přezkumného řízení či nesouhlasu s návrhem na zrušení smlouvy. Řízení probíhá jako klasické sporné správní řízení s rozdílem nemožnosti se odvolat či podat rozklad. Dozorčí a mimořádné prostředky nejsou vyloučeny. Zákon upravuje příslušnost opět pouze (jako u přezkumného řízení) u výslovně uvedených typů veřejnoprávních smluv, nikoli u smluv sui generis. V takovém případě, pokud není příslušnost uvedena ve zvláštním zákonu, bude orgán postupovat při určení věcné příslušnosti dle 133n SpŘ. Pravomocné rozhodnutí je, na rozdíl od samotné smlouvy, exekučním titulem, avšak lze proti němu podat správní žalobu ve správním soudnictví, pokud jsou splněny zákonné podmínky.

### **Veřejnoprávní smlouvy a ochrana životního prostředí**

V ochraně životního prostředí nejsou veřejnoprávní smlouvy (uzavírané k ochraně přírody se soukromoprávními subjekty) příliš rozšířeny. Veřejný zájem na ochraně přírody a krajiny je vůči občanům uplatňován spíše formou dotačních programů (viz podkapitola 2.1.3) či uzavíráním soukromoprávních smluv o obhospodařování jednotlivých lokalit. Prakticky jediným předpisem, kde se můžeme s veřejnoprávní smlouvou s cílem ochrany přírody setkat je zákon o ochraně přírody a krajiny. V tomto zákonu máme příklady typicky subordinačních smluv a to v ustanovení §39 v případě ochrany památných stromů a v případech, kdy dohoda nahrazuje rozhodnutí o výjimce,<sup>138</sup> V ostatních ustanoveních, kde se nabízí možnost smluvní

---

<sup>138</sup> Dalším příkladem subordinační smlouvy (pouze v dané části a pouze pokud dojde k takové dohodě) je nahrazení souhlasu orgánu v dohodě o obhospodařování pozemku v ptačí oblasti §45e odst. 4 ZOPaK.

ochrany se jedná o veřejnoprávní smlouvu sui generis, jelikož nenahrazuje rozhodnutí správního orgánu, ale například normativního aktu nebo taková dohoda nenahrazuje nic. Případy výslovně neuvedené jako veřejnoprávní smlouvy shodně s odbornou obcí označilo také Ministerstvo vnitra ČR jako zvláštní typy veřejnoprávních smluv ve svém závěru č. 6 poradního sboru ministra.<sup>139</sup> Se závěry poradního sboru lze vcelku souhlasit, daná smluvní ustanovení odpovídají definici §159 odst. 1 a obsahově nahrazují veřejnoprávní ochranu, regulovanou státem (v některých případech). Nyní k jednotlivým ustanovením:

**a) Smluvní ochrana evropsky významných lokalit, památných stromů a jiných území se soustředěnými přírodními hodnotami dle §39 ZOPaK.** Jak už bylo řečeno, obsahuje toto ustanovení jediný příklad klasické subordinační smlouvy a to v případě ochrany památných stromů, které jsou zde uvedeny dle mého názoru nesystematicky jak z hlediska evropského (památné stromy národní seznam neeviduje<sup>140</sup>) tak územního (památný strom je na rozdíl od plošné ochrany zpravidla otázkou pouze jednoho vlastníka) hlediska. Přehlednější by jistě bylo uvedení v §46n ZOPaK. Podmínkou smluvní ochrany je, že lokalita není již zvlášť chráněna a tak obě formy navzájem vylučuje. Z gramatického výkladu věty první můžeme vyvodit obecnou deklaraci upřednostnění ochrany evropsky významných lokalit v součinnosti s vlastníky pozemků. Ti jsou jedinými aktivně legitimovanými subjekty k uzavření veřejnoprávní smlouvy. Smluvně lze chránit evropsky významnou lokalitu, stromy a oblasti se soustředěnými přírodními hodnotami s významnými či jedinečnými ekosystémy v rámci biogeografické oblasti či v rámci stanovišť vzácných živočichů či rostlin. Posledně jmenované oblasti se budou blížit a mírně přesahovat definici přírodní rezervace (ekosystémy typické a významné pro danou oblast), což de lege lata omezuje smluvní ochranu lokalit méně významných (minimálně lze uvažovat o přírodní památce).

Smlouva musí obsahovat vymezení ochranných podmínek a také způsob péče, přičemž někteří autoři připomínají, že tyto podmínky nesmí být nižší než zákonně stanovené, aby se nedostala smlouva do rozporu s právními předpisy.<sup>141</sup> Samotná smlouva je doprovázena také smlouvou o zřízení věcného břemene k pozemku,<sup>142</sup> což zajišťuje kontinuitu v případě změny vlastníka. Obsah smlouvy by mělo stanovit Ministerstvo životního prostředí vyhláškou, ovšem došlo pouze k vydání metodického pokynu ve Věstníku Ministerstva životního

---

<sup>139</sup> Viz [www.mvcr.cz/soubor/6a-pdf.aspx](http://www.mvcr.cz/soubor/6a-pdf.aspx); závěr se zabývá pouze §39 ZOPaK.

<sup>140</sup> Viz §3 odst. 1 písm. q) ZOPaK.

<sup>141</sup> Viz HAVELKOVÁ, S.: Veřejnoprávní smlouvy v zákoně o ochraně přírody a krajiny In Ochrana přírody, č. 4/2010, str. 12.

<sup>142</sup> Viz MIKO, L., BOROVIČKOVÁ a kol.: Zákon o ochraně přírody a krajiny komentář, 2. Vydání, Praha: C. H. Beck, 2007, str. 188; v tomto se rozchází s metodickým pokynem Ministerstva životního prostředí, které považuje ustanovení za věcné břemeno vznikající ze zákona.

prostředí částka 4/2008. Mezi doporučená ujednání uvedená pouze v pokynu patří například sjednání způsobu výpovědi (zákon předpokládá dohodu či rozhodnutí správního orgánu o zrušení dle §45 odst. 2 včetně obecných důvodů zániku veřejnoprávní smlouvy ve správním řádu) či finanční kompenzace dle §58 či §69 ZOPaK. Aby bylo smluvně chráněné území chráněno vůči třetím osobám, je třeba jej označit a to dle §11 vyhlášky Ministerstva životního prostředí 60/2008 Sb. K označení se neuzívá malý státní znak (na rozdíl od chráněných území či památných stromů vyhlášených orgánem ochrany přírody podle §42 odst. 4 ZOPaK) ale pouze tabule s textem „smluvně chráněné území“ nebo „smluvně chráněný památný strom“. Tabule má být umístěna tak, aby nebylo omezeno užívání dotčené nemovitosti a na náklad orgánu, jenž je příslušný k vyhlášení, není-li stanoveno jinak ve smlouvě. Takto označené území je chráněno i vůči třetím osobám a zakázaná činnost je správním deliktem v ustanoveních §87 odst. 3 písm. n) a §88 odst. 2 písm. n) ZOPaK. Příslušným orgánem v případě sjednání smluvně chráněných památných stromů je obecní úřad (§76 odst. 2 písm. b) a v případě smluvně chráněných území krajský úřad<sup>143</sup> (§77a odst. 4 písm. f). Jediná odchylná příslušnost od obecných předpisů správního řádu je v případě nesouhlasu vlastníka se zrušením ochrany, kdy rozhoduje orgán příslušný k vyhlášení ochrany. Situace, kdyby nesouhlasil se zrušením orgán ochrany přírody, řešena není, stejně jako příslušnost pro řešení sporů ze smluv. V této části nezbyvá než odkázat na obecnou úpravu (výklad viz výše) a poukázat na slabou vyjednávací pozici vlastníka.

Současná úprava trpí mnohými nedostatky. Odborná literatura poukazuje na absenci alternativy k institutu výjimek ze zákazů ve zvlášť chráněných územích (§43 ZOPaK),<sup>144</sup> která v odůvodněných případech může být provedena (s výkladovými problémy) pouze změnou smlouvy ad hoc. To by v případě, že smluvní stranou je několik vlastníků, případně je účinnost smlouvy podmíněna souhlasem dalších osob (například sdružení dle §70 ZOPaK), mohlo vést nejen k odmítnutí změny, ale také ohrožení dosaženého kompromisu. Další vadou je nedostatečné navázání kompenzačních ustanovení zejména pak §69 ZOPaK. Toto ustanovení se vztahuje pouze na zdržení se činností nebo provedení prací v zájmu zlepšení přírodního prostředí, avšak jistě nezahrnuje kompenzaci za zřízení věcného břemene, a tak tato kompenzace bude mít zřejmě soukromoprávní charakter (viz obecný výklad). V oblasti vymahatelnosti můžeme podotknout, že deliktní ustanovení neuvádějí pojem „označený

---

<sup>143</sup> Nejde-li o národní parky, chráněné krajinné oblasti, národní přírodní rezervace, národní přírodní památky a ochranná pásma těchto zvlášť chráněných území anebo o vojenské újezdy. (z povahy věci nelze ochranu zdvojit).

<sup>144</sup> Blíže KNOTEK, J.: Využitelnost veřejnoprávních smluv v ochraně přírody a krajiny In Sborník konference Dny práva 2008, Brno: Masarykova univerzita, 2008, str. 2.

smluvně chráněný památný strom“ a tak je zřejmě tato smluvní ochrana mimo dosah správního postihu. Lze si jen stěží představit, že vzhledem k logice předpisu („označené smluvně chráněné území“ uvedeno je) a zásadám ovládající delikt ní odpovědnost, může správní orgán případné poškození stromu podřadit pod prosté poškození památného stromu (§87 odst. 3 písm. a). Otazníkem jsou také možnosti ukončení smlouvy a orgán příslušný k rozhodování případných sporů. Nedostatečná úprava vzbuzuje ve vlastnících nejen nejistotu, ale také důvodné obavy, že se zaváží k povinnostem, které v otázce zrušení budou plně v moci veřejné správy a to v některých případech dokonce orgánu stejné instance,<sup>145</sup> což z hlediska nestrannosti a rovnosti stran ve sporu lze je stěží připustit (obecná úprava SpŘ sice odkazuje na nadřízený orgán, ale pouze u typizovaných veřejnoprávních smluv a pouze pokud zvláštní úprava nestanoví jinak).

**b) Dohoda o způsobu hospodaření v ptačích oblastech dle §45e odst. 4 ZOPaK.**

Ptačí oblasti jsou součástí NATURY 2000 a jsou vymezeny územím v nařízení vlády s cílem přežití určitých druhů ptáků. Oblasti, které nespádají do již vyhlášených zvlášť chráněných území, je možno vymežit pouze po projednání s dotčenými obcemi a kraji. Možnost dohody je veřejnoprávní smlouvou, duplicitně upravenou také v §68 odst. 2. Aktivně legitimován je vlastník nebo nájemce pozemku, přičemž smlouva není územní ochranou (jako u §39 ZOPaK), ale specifikací některých činností, které mohou být již upraveny nařízením vlády o zřízení ptačí oblasti a případně také ochrannými podmínkami zvlášť chráněného území. Pokud osoba vyjádří písemně zájem o uzavření takové dohody, orgán ochrany přírody je povinen do 90 dnů zahájit jednání o takové smlouvě. Z dikce zákona („orgán uzavře“) vyplývá, že pokud není smlouva v rozporu s právními předpisy, orgán je v takovém případě povinen smlouvu uzavřít. Orgánem příslušným k uzavření tohoto typu dohod je krajský úřad (§77a odst. 4 písm. m))

Obecnou úpravou veřejnoprávních smluv se bude řídit zejména možnost zrušení a přezkumné řízení.<sup>146</sup> V případě sporů při uzavírání či vzájemných práv a povinností vyplývajících ze smlouvy, deleguje §45e odst. 5 zákona pravomoc rozhodovat na soud. Jelikož soudní řád správní nezná řízení ve věcech veřejnoprávních smluv, je otázkou pod jaké řízení daný spor zařadit. (viz podkapitola 2.2.3)

---

<sup>145</sup> Viz §45 odst. 2 ZOPaK, kde o zrušení v případě sporu rozhoduje stejný orgán, který uzavíral dohodu.

<sup>146</sup> Komentář k příslušnému zákonu vnímá zmocnění také vzhledem k přezkumnému řízení; dle mého názoru nelze tak usoudit ani z gramatického výkladu ani z hlediska systematiky a odlišnému účelu obou řízení. Srovnej MIKO, L., BOROVIČKOVÁ a kol.: Zákon o ochraně přírody a krajiny komentář, 2. Vydání, Praha: C. H. Beck, 2007, str. 213.

Jelikož je území již chráněno veřejnoprávně, pro vlastníka má tento smluvní typ význam zejména z hlediska finanční kompenzace a vytyčení povolených činností (např. údržba mokřad, seč apod.), ke kterým by jinak potřeboval zvláštní souhlas orgánu ochrany přírody, tím není dotčen §45g a takový souhlas je možné si vyžádat i jednotlivě. Pokud smlouva nahrazuje souhlas orgánu ochrany přírody, je nutno podotknout, že v této části by se zařadila pod smlouvy subordinační a to se všemi důsledky (zejména v otázce přezkumu a návrhu na zrušení veřejnoprávní smlouvy). Z hlediska systematiky vybočuje tento smluvní typ z obecné úpravy, kdy spory řeší správní orgán a nikoli soud.

**c) Dohoda o způsobu hospodaření na pozemcích s výskytem kriticky nebo silně ohrožených rostlin dle §49 odst. 4 ZOPaK.** K této dohodě je aktivně legitimovaný vlastník či nájemce pozemku. Pokud dojde ze strany vlastníka či nájemce k písemnému návrhu, orgán ochrany přírody je povinen do 30 dnů zahájit jednání o této dohodě. Jedná se o subordinační smlouvu, jelikož splňuje podmínky zákonného podkladu a nahrazení rozhodnutí správního orgánu, v tomto případě nahrazuje rozhodnutí o výjimce podle §56 odst. 1 a 2. Kromě obecných náležitostí, klade zákon požadavek na: a) Neexistenci jiného upokojivého řešení. b) Existenci některého z důvodů pro udělení výjimky dle §56 (zájem ochrany přírody, veřejného zdraví, prevence škod, výzkumu atd.). c) Způsob hospodaření, který nesmí ovlivnit dosažení či udržení příznivého stavu druhu. Tyto požadavky musí být v dohodě výslovně uvedeny. I po splnění těchto podmínek není na uzavření dohody dle mého názoru právní nárok z hlediska gramatického výkladu („mohou orgány uzavřít“) na rozdíl od dohody v ptačích oblastech. Příslušným orgánem k uzavření dohody je krajský úřad (§77a odst. 5 písm. i).

Vzhledem k tomu, že dohoda nahrazuje udělení výjimky ze zákazu (privilegium), samotné ustanovení neobsahuje finanční kompenzaci a pouze §69 umožňuje kompenzaci v případě náhradních ochranných opatření, lze mít za to, že finanční kompenzace (pokud nesplňuje kritéria §68 a §69) v tomto případě není na místě. Vlastník, jenž užije udělení výjimky k prospěchu ochrany kriticky a silně ohrožených rostlin, samozřejmě může tuto dohodu spojit s dohodou dle §69.

V dalších otázkách se bude dohoda řídit podle obecných ustanovení o subordinačních smlouvách dle správního řádu. (viz výše) Je dobré upozornit na případnou účast občanských sdružení či obcí v souvislosti s účinností smlouvy<sup>147</sup> a na řešení sporů, které případně správnímu orgánu nikoli soudu.

---

<sup>147</sup> Problematika, občanských sdružení jako potencionálního nikoli jistého účastníka řízení Viz HAVELKOVÁ, S.: Veřejnoprávní smlouvy v zákoně o ochraně přírody a krajiny In Ochrana přírody, č. 4/2010, str. 13.

**d) Dohoda o zajišťování určitých činností v zájmu ochrany přírody dle §56 odst. 5 ZOPaK.** Tato dohoda opět nahrazuje rozhodnutí o výjimce podle §56 odst. 1, tedy ve věci památného stromu a oblastí se zvlášť chráněnými druhy rostlin či živočichů. Samotný odstavec hovoří o možnosti výjimky, pokud převažuje jiný veřejný zájem nebo v zájmu ochrany přírody. Vzhledem k tomu, že dohoda je zákonem zúžena ve prospěch ochrany přírody, musí naplnit tyto požadavky: a) Zájem ochrany přírody. b) Neexistuje jiné uspokojivé řešení. c) Navrhovaná činnost neovlivní dosažení či udržení příznivého stavu druhu. Aktivně legitimovaná k uzavření je každá fyzická či právnická osoba, bez ohledu na vlastnictví či jiná práva. Příslušným orgánem k uzavření dohody je krajský úřad (§77a odst. 5 písm. i)

Z dikce zákona vyplývá, že se bude jednat zejména o programy či činnosti podporující ochranu přírody, avšak finanční stimulace za tuto činnost je zde problematická. Samotné ustanovení zmínku neobsahuje a obtížně jej budeme subsumovat i pod ustanovení §69, které se vztahuje pouze na vlastníky a nájemce pozemků nebo osoby provádějící ochranná opatření dle §49 a §50. Z tohoto hlediska se zdá, že toto ustanovení snažící se do ochrany přírody zapojit širokou veřejnost (nejen vlastníky a nájemce), proinvestovalo tento dobrý záměr. Finanční kompenzace samozřejmě lze uzavřít nad rámec veřejnoprávní smlouvy (v této části bude mít charakter soukromoprávní), ale zakotvení v zákoně by jistě zvýšilo ochotu občanů či sdružení a na druhé straně správních orgánů na takové dohody přistupovat.

V dalších otázkách se bude dohoda řídit podle obecných ustanovení o subordinačních smlouvách dle správního řádu (viz výše).

**e) Dohoda o provádění péče o pozemky z důvodu ochrany přírody nebo hospodaření ve zvláště chráněných územích dle §68 ZOPaK.** Tato dohoda nenahrazuje žádné rozhodnutí, a tedy patří do veřejnoprávních smluv sui generis. Z hlediska úpravy obsahuje dohoda nejméně zákonných podmínek k jejímu uzavření. Komentář k zákonu tuto smlouvu za veřejnoprávní označuje, jako argument uvádí její veřejně prospěšný obsah a skutečnost, že subjektem je správní orgán.<sup>148</sup> Je otázka, zda taková argumentace ob stojí vzhledem k již učiněnému obecnému výkladu o povaze veřejnoprávních smluv.

Aktivně legitimovaný je vlastník nebo nájemce pozemku, ani tato dohoda nevytváří smluvní ochranu území, ale pouze doplňuje péči v území. Pro uzavírání, změnu a zrušení

---

<sup>148</sup>Viz MIKO, L., BOROVIČKOVÁ a kol.: Zákon o ochraně přírody a krajiny komentář, 2. Vydání, Praha: C. H. Beck, 2007, str. 274.

dohod se užijí obecná ustanovení správního řádu. Příslušným orgánem je obecní úřad s rozšířenou působností jako tzv. orgán se zbytkovou působností.<sup>149</sup>

Tento obecný typ dohod je spojen s finanční kompenzací v §69 za podmínky, že se oprávněné osoby zdrží nějaké činnosti nebo provedou dohodnuté práce v zájmu zlepšení přírodního prostředí. Bližší podmínky stanoví vyhláška č.395/1992 Sb.

Výhodou ustanovení je jistě obecná formulace, která umožňuje mimo jiné péči mimo zákonem chráněná území a díky přímému odkazu na finanční výpomoc (která je dále upřesněna vyhláškou), poskytuje široký základ pro dohodu veřejnosti se správním orgánem. Na druhou stranu nelze pominout skutečnost, že obecná formulace může vést k otázníkům ohledně typu dohody a také tato úprava nezohledňuje mezery v obecné úpravě veřejnoprávních smluv.

### **Shrnutí použitelnosti veřejnoprávních smluv vlastníkem k ochraně přírody**

Pokud uvedené poznatky máme komentovat z hlediska použitelnosti k soukromoprávní ochraně, musíme konstatovat, že právní úprava má zásadní mezery, které jsou dány především nesystematičností, s jakou je materie zpracovaná. V obecné úpravě správního řádu narážíme na absenci úpravy veřejnoprávních smluv sui generis a příliš nevyvážené podmínky na újmu soukromé osoby v případě zániku smluv, která vychází zřejmě z předpokladu, že při nedohodě bude vrchnostensky vydáno rozhodnutí, k čemuž však vždy nedojde. Zákon o ochraně přírody a krajiny obsahuje pouze jedinou možnost veřejnoprávní smlouvy, která funguje jako alternativa státem vyhlášené ochrany. Ta je však znevýhodněna a celkově nepředstavuje ani pro osvíceného vlastníka lukrativní záležitost. Největším pozitivem oproti prostému vlastnictví je možnost ochrany vůči třetím osobám formou deliktů odpovědnosti. Ostatní uvedené dohody jsou zaměřeny pouze na činnosti vlastníka a hospodaření ve státem chráněných územích (až na §68) a mají spíše význam možného financování aktivit než reálně zvýšené ochrany přírody, avšak i v tomto případě mohou striktní podmínky a právní úprava odradit.

Smluvní ochrana je z důvodu mnohosti vlastníků a malé publicity ochranných podmínek (pouze ve smlouvě) určena menším přírodně cenným celkům. K větší využitelnosti je třeba revidovat výhody plynoucí s takové ochrany jak pro samotnou oblast, tak pro vlastníka. Například umožnit přístup k dalším státním nástrojům (odbornost, koncepce, finanční zajištění, personální součinnost) a vyrovnat smluvní postavení správního orgánu a vlastníka,

---

<sup>149</sup> Viz §77 odst. 3 Zákona o ochraně přírody a krajiny.

případně vytvořit speciální procesní prostředky u soudu. Stát tímto jistě získá angažovanou veřejnost a sníží se mu náklady na administrativu a správu.

### 2.1.3. Ekonomické prostředky

Ekonomické prostředky jsou bezesporu významným nepřímým nástrojem v životním prostředí. Rozhodnutí,<sup>150</sup> zda nějaký vlastník či občanské sdružení vstoupí aktivně do ochrany životního prostředí nebo určitým způsobem naloží se svým majetkem v zájmu veřejného blaha, do jisté míry záleží právě na tomto nástroji.<sup>151</sup> Pro vlastníka je atraktivní zejména funkce motivační, nikoli například fiskální, která se spíše zaměřuje na zajištění prostředků účelně vázaných na ochranu životního prostředí. V oblasti ekonomické stimulace je naše národní úprava v některých aspektech na začátku (například v oblasti zálohových systémů) a spíše uplatňuje model represivní, nežli motivační. Pokud bychom srovnali množství poplatků a daňových zatížení vůči pozitivním stimulům, jistě zde uvidíme nepoměr. V této podkapitole se budeme zabírat pozitivními ekonomickými stimuly dostupnými pro vlastníka, který chce chránit životní prostředí.

#### **Daňové zvýhodnění vlastnictví (pozemku) určenému k ochraně životního prostředí**

Daně jsou platební povinností, kterou stanoví stát zákonem<sup>152</sup> k získání příjmu na úhradu celospolečenských potřeb. V naší daňové soustavě rozlišujeme daně přímé a nepřímé, někteří autoři (z hlediska naší práce je toto dělení účelnější) člení soustavu na daně in rem (k věci) a osobní daně. Daně in rem nezohledňují schopnost subjektu platit daně, ale jsou spojeny s vlastnictvím věci, určitými úkony a podobně.<sup>153</sup> Typicky je jedná o vlastnictví nemovitosti nebo její převod. Jednotlivé sazby daně mohou být pevné (nezávisle na hodnotě věci) nebo poměrné (což je vyjádřeno většinou procentem). Poměrné sazby daně dále můžeme rozdělit na lineární, progresivní a regresivní. V daňové soustavě se můžeme také setkat s osvobozením od daně či daňovým zvýhodněním, které se většinou uplatňuje ve věcech veřejně prospěšných, tedy i v ochraně životního prostředí. Ponecháme stranou např. ekologické daně, zaměřující se spíše na spotřebu, a zaměříme se na daňová zvýhodnění vlastníka pozemku:

---

<sup>150</sup> Možnost volby je základním znakem ekonomických nástrojů. Blíže DAMOHORSKÝ, M., a kol.: Právo životního prostředí, 3. vydání, Praha: C. H. Beck, 2010, str. 42.

<sup>151</sup> Srovnej PEŠOUT, P. a kol.: Jak založit pozemkový spolek, Praha: Český svaz ochránců přírody, 1998, str. 73.

<sup>152</sup> Srovnej čl. 11 odst. 5 Listiny.

<sup>153</sup> Blíže viz BAKEŠ, M., KARFIKOVÁ, M., KOTÁB, P., MARKOVÁ, H. a kol.: Finanční právo, 6. vydání, C. H. Beck, Praha, 2012, str. 156.



a) Daň z nemovitosti. Jedná se o daň přímého majetkového typu, dělí se na daň ze staveb a daň z pozemku. V případě daně z pozemku poplatníkem může být jak vlastník, tak nájemce či uživatel. Z předmětu zdanění jsou vyjmuty lesní pozemky ochranné a zvláštního určení<sup>154</sup> a také vodní plochy vyjma rybníků sloužících k intenzivnímu a průmyslovému chovu ryb. Osvobození z ekologických důvodů se týká:

1) pozemků tvořících jeden funkční celek se stavbami sloužícími výlučně k účelu zlepšení stavu životního prostředí. Určení staveb je dáno vyhláškou ministerstva financí č.12/1993 Sb., avšak z hlediska soukromého vlastníka přírodní lokality se jedná o neupotřebitelné osvobození.<sup>155</sup>

2) pozemků zvláště chráněných území podle předpisů o ochraně přírody a krajiny<sup>156</sup>

3) pozemků remízků, hájů a větrolamů a mezí na orné půdě, trvalých travních porostech, pozemků pásma hygienické ochrany vod I. stupně a pozemků ostatních ploch, které nelze žádným způsobem využívat.

4) pozemků orné půdy, chmelnic, vinic, ovocných sadů a trvalých travních porostů, jestliže tak obec stanoví obecně závaznou vyhláškou.

Další pozemky, na které se vztahuje osvobození, jsou pozemky ve vlastnictví státu, kraje a obce a pozemky tvořící jeden funkční celek se stavbou ve vlastnictví občanských sdružení. Osvobození je možné uplatnit, pokud není pozemek podnikatelsky využíván. Osvobození zvláště chráněných území a státních pozemků v tomto případě nemá adekvátní alternativu pro soukromoprávní ochranu. Příloha č.1 ukazuje výši osvobození podle jednotlivých kategorií v letech 2006-2010. Poukazuje na to, že soukromý sektor reaguje (dlouhodobě i v poslední době) na jedinou reálnou variantu ekonomické stimulace při nevyužívání pozemku (mimo jiné z důvodu ochrany životního prostředí) plynoucí z kategorie 3.

b) Daně převodního charakteru. Jedná se o daň dědickou, darovací a z převodu nemovitosti,<sup>157</sup> které jsou daněmi přímého majetkového typu. Mohou ovlivňovat rozhodnutí

---

<sup>154</sup> Viz lesní zákon §6 a násl.

<sup>155</sup> Vyhláška jmenuje stavby: veřejné monitorovací sítě zajišťující informace o stavu jednotlivých složek životního prostředí, k úpravě odpadů, k asanaci a rekultivaci skládek odpadů, k asanaci kontaminovaných pozemků, podzemních vod a objektů...dále pro třídění a sběr odpadů, provozu malých vodních elektráren, pro generátory s větrným pohonem, zdroje biomasy, geotermální energie, bioplynu, čistírny odpadních vod a soustavě horkovodních a parovodních zařízení centralizovaného zásobování teplem.

<sup>156</sup> V národních parcích a chráněných krajinných oblastech pouze pozemky zařazené do jejich I. Zóny.

<sup>157</sup> Definice viz zákon č. 357/1992 Sb. o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí.

vlastníka převést svůj pozemek například do správy občanského sdružení. Osvobození, která mohou být využita pro převod pozemku do rukou např. pozemkového spolku jsou:

- 1) Osvobození od daně dědické a darovací při nabytí majetku právnickou osobou se sídlem v tuzemsku nebo na území jiného evropského státu, založenou nebo zřízenou k zabezpečování činnosti ekologie, ochrany opuštěných zvířat nebo ohrožených druhů zvířat, je-li bezúplatné nabytí majetku určeno na zabezpečování uvedené činnosti.
- 2) Osvobození od daně dědické a darovací při nabytí majetku nadací nebo nadačním fondem se sídlem v tuzemsku nebo na území jiného evropského státu, je-li bezúplatně nabytý majetek určen na dosahování obecně prospěšných cílů nadace nebo nadačního fondu.

U daní převodního charakteru není výslovně uveden převod za účelem ochrany životního prostředí, ale k realizaci převodu právnické osobě lze užít výše uvedená osvobození. Úplatný převod nemovitosti je z hlediska výjimek ze zdanění pro vlastníka přírodně cenného pozemku nepoužitelný. Celkově se daňová legislativa zaměřuje pouze na zvýhodnění státem vyhlášených zvláště chráněných území a zvýhodnění některých dalších pozemků, u kterých je hlavním kritériem použitelnost či potřebnost.

Z dalších daní můžeme zmínit daň z příjmu v zákoně č. 586/1992 Sb., kde jsou osvobozeny například příjmy z dotací od státu, fondů, krajů či obcí, které mimo jiné mohou plynout právě z ekologických fondů.

### **Státní dotační programy**

Dotace jsou peněžité prostředky státního rozpočtu, státních finančních aktiv nebo národního fondu, poskytnuté právnickým nebo fyzickým osobám na stanovený účel.<sup>158</sup> Takto definované dotace mohou být dále rozšířeny o dotace z nestátního sektoru, tj. samosprávného (kraje a obce) nebo soukromého (například ČSOP a jejich program podpory pozemkových spolků na odkup pozemků). Žadatel musí splnit určité podmínky, zejména použít prostředky na stanovený účel, umožnit kontrolu čerpání a užívání prostředků, splnit podmínky k poskytnutí (např. efektivita, soulad s koncepčními materiály, přínos pro biologickou rozmanitost, lokalizace a významnost). Na poskytnutí dotace není právní nárok (pokud není stanoveno jinak) a nepodléhá správnímu řízení. Bližší podmínky jsou upraveny v §14n zákona o rozpočtových pravidlech<sup>159</sup>. Ve stručné rešerši v příloze (příloha č.2) jsou uvedeny dotační

---

<sup>158</sup> Blíže viz BAKEŠ, M., KARFIKOVÁ, M., KOTÁB, P., MARKOVÁ, H. a kol.: Finanční právo, 6. vydání, C. H. Beck, Praha, 2012, str. 114

<sup>159</sup> Zákon č. 218/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů.

programy státu týkající se vlastníka či občanského sdružení při ochraně životního prostředí a zaměřené na vlastnictví pozemku. Lze konstatovat, že dotační politika je opravdu bohatá a poskytuje vlastníkovvi široké možnosti financování jeho aktivit.

### **Další možné zdroje financování**

Nesmíme v tomto exkurzu ekonomických prostředků také opomenout další možnosti, jak finančně podpořit svoji činnost při ochraně životního prostředí. Tradičním soukromoprávním nástrojem je darovací smlouva, upravená v občanském zákoníku §628 a násl. Definičními znaky darovací smlouvy jsou slib darování věci (movité i nemovité), bezúplatnost, nepřipouští se ani forma protislužby či darování s příkazem, a dobrovolnost. Darování je zásadně *inter vivos* a pokud se jedná o nemovitost,<sup>160</sup> pak je třeba písemná smlouva. Speciální úpravu darování můžeme najít například v zákoně č. 227/1997 Sb. o nadacích a nadačních fondech, kde se za nadační dar považuje vše poskytnuté nadaci k jejímu účelu.

Dalším možností je využití veřejných sbírek podle zákona o veřejných sbírkách<sup>161</sup>. Veřejnou sbírkou je získávání a shromažďování dobrovolných peněžitých příspěvků od předem neurčeného okruhu přispěvatelů pro předem stanovený veřejně prospěšný účel (jmenovitě například životní prostředí).<sup>162</sup> Pořadatelem může být pouze právnická osoba, která splňuje podmínky dané zákonem, jako například sídlo v ČR (či organizační složka, pokud se jedná o právnickou osobu v Evropském hospodářském prostoru či Švýcarsku), bezúhonnost, dále je třeba oznámit sbírku příslušnému krajskému úřadu a specifikovat způsob výběru a další informace. Pokud k výběru chce osoba využít dalších fyzických osob, je třeba, aby byly tyto osoby vybaveny kopií osvědčení příslušného úřadu a plnou mocí právnické osoby.

### **Shrnutí použitelnosti ekonomických prostředků k ochraně životního prostředí**

Z hlediska rozsahu této práce jsme nemohli detailně rozebrat veškeré ekonomické stimuly, které mohou napomoci soukromoprávní ochraně životního prostředí. V oblasti státní daňové politiky je třeba říci, že přímá úprava cílená na tuto činnost prakticky neexistuje a není například dostatečné daňové zvýhodnění smluvně chráněných území podle zákona o přírodě a krajině. Tento stav do jisté míry vyvažuje bohatá dotační politika, jak v rámci evropských fondů, tak v rámci národních programů doplněná o programy na úrovni krajské a obecní.

---

<sup>160</sup> U věcí movitých je třeba písemné formy, pokud není věc předána při darování (konsenzuální smlouva).

<sup>161</sup> Zákon č.117/2001 Sb. o veřejných sbírkách a o změně některých zákonů.

<sup>162</sup> Viz § 1 odst. 1 zákona o veřejných sbírkách.

Nevýhodou je ovšem nejistota, zda bude projekt v dotačním programu schválen a jaké prostředky na něj budou přiděleny. Z tohoto hlediska, a zvláště pokud jsou neziskové organizace příjmově navázány jen na tyto zdroje, představují dotace spíše nestabilní a podpůrnou část příjmové stránky účetní rozvahy.

#### **2.1.4. Trestní a přestupkové delikty v oblasti vlastnického práva**

Okrajově v této práci je dobré také upozornit možnost ochrany vlastnictví pomocí deliktní odpovědnosti. U majetkových skutkových podstat bude sice primárním objektem ochrana vlastnictví a majetku, ale může pozitivně ovlivnit i ochranu životního prostředí.<sup>163</sup> V trestním zákoníku může být ochrana majetku také sekundárním objektem a nalezneme ji u řady dalších skutkových podstat jako například výtržnictví (§358 TZ) nebo u trestných činů proti životnímu prostředí. Základní majetkové trestné činy s potencionálním užitkem pro přírodu jsou trestné činy poškozování cizí věci (§228 TZ) a neoprávněného užívání cizí věci (§207 TZ). Skutková podstata poškození cizí věci se vztahuje i na věci nemovité a spočívá buď v porušení objektu či způsobením jeho neupotřebitelnosti, oproti tomu neoprávněné užívání je neoprávněný výkon některých práv vlastníka (např. brání užitku).<sup>164</sup> Obě skutkové podstaty jsou omezeny minimální hranicí majetkové škody a také je třeba upozornit na případné okolnosti vylučující protiprávní jednání (např. svolení poškozeného, krajní nouze). Přestupkový zákon jako obecný předpis jednotlivých přestupků ve zvláštních zákonech ve svém ustanovení §50 uvádí majetkové přestupky, které mají menší intenzitu než trestné činy. I zde je podmínka úmyslu a naplnění konkrétní skutkové podstaty. Přestupek spočívá v neoprávněném užívání či ve škodě na majetku krádeží, zpronevěrou, podvodem, zničením či poškozením věci. Postihován je i pouhý pokus.

Měli bychom mít na paměti, že trestní právo nastupuje jako ultima ratio a pokud je možné vyřídit věc jinak, měl by se o to vlastník pokusit. Samotné trestní oznámení lze podat v jakékoli formě a to i anonymně (zde je nevýhoda nemožnosti požadovat informace o průběhu zjišťovacího řízení), je třeba pouze dbát na to, aby podáním nedošlo k jinému nedovolenému jednání (např. křivé obvinění, ochrana osobnosti). Samotné řízení je v dispozici státu, jelikož má veřejný zájem na potrestání, s možností poškozeného u některých trestných činu zamezit stíhání.<sup>165</sup>

---

<sup>163</sup> Samotná deliktní odpovědnost na úseku životního prostředí je jak v trestním právu tak přestupkovém právu rozsáhle upravena.

<sup>164</sup> Blíže JELÍNEK, J., a kol.: Trestní právo hmotné, 1. vydání, Praha: Leges, 2009, str. 610 a 620.

<sup>165</sup> Viz §163 zákona č.141/1961 Sb. Trestního řádu.

## 2.2. Prostředky práva procesního sloužící k ochraně životního prostředí

K uplatnění jednotlivých práv, zejména práva na příznivé životní prostředí a práva na ochranu vlastnictví,<sup>166</sup> má vlastník či jiný subjekt (veřejnost, zástupce veřejnosti či občanské sdružení) možnost být účastníkem jednotlivých rozhodovacích nebo posuzovacích procesů, kde může uplatňovat své návrhy a případně se i dovolat soudního přezkumu. Tak jsou naplňovány zejména programové články Aarhuské úmluvy a také evropské legislativy. Jelikož se jedná o velice rozsáhlé téma, které lze pojmut jako samostatnou práci, budeme se věnovat spíše obecnému úvodu do této problematiky, která je relevantní pro vlastníka přírodně cenné lokality. V případě jednotlivých druhů soudního řízení upozorníme na rozdílnou povahu procesů a možné varianty uplatnění svých práv s odkazem na předchozí výklad, který se zabývá hmotněprávním základem těchto práv.

### 2.2.1. Účast vlastníka v jednotlivých procesech

Jednotlivé správní procesy můžeme rozčlenit dle jejich vztahu k obecnému procesnímu předpisu, jímž je správní řád. Toto rozdělení má nemalý vliv na samotný proces a nejvíce na okruh účastníků, kteří mohou v tomto procesu uplatnit svá práva. Jednotlivé složkové předpisy často obsahují několik takových řízení, která mají rozdílný režim. Nutno poznamenat, že správní řád, jakožto obecný předpis, se užije i v řízeních, která ho vylučují, pokud tato řízení sama neupravují základní principy správního řízení (§177 odst. 1 SpŘ). Jedná se o zásadu zákonnosti, zákazu zneužití pravomoci, ochrany dobré víry a veřejného zájmu, proporcionality rozhodnutí, zásadu materiální pravdy, zásadu hospodárnosti a také požadavek dobré správy a služby veřejnosti.<sup>167</sup> Všechny tyto zásady se mají podílet na tom, aby dané rozhodnutí a samotný proces byl profesionální a silou své legitimacy přesvědčil účastníky o daném verdiktu, což jistě ulehčuje práci samotné správě s opravnými prostředky proti imperfektním, nepřezkoumatelným a zmatečným rozhodnutím.

a) Řízení podle správního řádu. (popřípadě s rozšířenou možností účasti) Jedná se o většinu procesů v ochraně životního prostředí. Děje se tak přímým odkazem na správní řád (např. stavební zákon §192 - *Na postupy a řízení se použijí ustanovení správního řádu, pokud tento zákon nestanoví jinak*) nebo naopak absencí přímé úpravy tohoto vztahu k správnímu

---

<sup>166</sup> Viz čl. 11 odst. 1 a čl. 35 odst. 1 Listiny.

<sup>167</sup> Viz část první Správního řádu.

řádu (např. ZOPaK, v §90 odst. 1 upravuje pouze režim závazných stanovisek jako podkladu pro rozhodnutí).

Účastníci správního řízení jsou upraveni v §27 a §28 SpŘ. Dělí se na tzv. esenciální (základní) účastníky, kteří mají nejsilnější postavení v rámci řízení a jsou upraveni v §27 odst. 1 (např. ve sporném řízení mají možnost odvolání oproti ostatním účastníkům - §141 odst. 3; mají možnost uzavřít veřejnoprávní smlouvu - §161 odst. 1; nebo právo podat návrh na veřejné ústní projednání - §49 odst. 3). Jedná se o žadatele a další osoby ve společenství práv nebo povinností s žadatelem, ve sporném řízení navrhovatel a odpůrce. V případě řízení ex offo se jedná o osoby, jimž má rozhodnutí založit, změnit, nebo zrušit právo či povinnost nebo prohlásit ne/existenci tohoto práva. Další účastníci jsou účastníky dle §27 odst. 2, tj. ty osoby, jež mohou být rozhodnutím přímo dotčeny na svých právech či povinnostech. Podmínkou je pouhá možnost dotčení, avšak musí to být dotčení přímé (nikoli např. skrze osobu blízkou) a musí nastat objektivní existující změna majetkového či jiného statusu v příčinné souvislosti s rozhodnutím.<sup>168</sup> Judikatura postavení účastníka komentuje takto: „*k tomu, aby měl určitý subjekt postavení účastníka řízení, postačí pouhý hmotněprávní předpoklad existence jeho práv, právem chráněných zájmů nebo povinností nebo dokonce tvrzení o možném dotčení na svých právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech. Kdo je účastníkem řízení vymezuje sice správní řád, ale odpověď na to, koho svou definicí správní řád za účastníka řízení povolává, dávají předpisy hmotného práva.*<sup>169</sup> Postavení účastníků má také ten, kdo jím je dle zvláštního zákona a ten, kdo úcastenství tvrdí v případě pochybností. V případě otázky, zda zvláštní předpis úcastenství dle SpŘ vylučuje či rozšiřuje, se vyjádřil i Ústavní soud ve svém nálezu a aplikaci SpŘ přiznal, pokud to zvláštní úprava zcela nepochybně nevylučuje.<sup>170</sup>

Vlastník jako esenciální účastník může podat odvolání v případě odmítnutí poskytnutí informací podle PIŽP a postupuje dle správního řádu také v případě uzavření veřejnoprávních smluv nebo jiných řízení podle ZOPaK (např. registrace významného krajinného prvku či povolení výjimky ze zvláštní druhové ochrany), dle lesního zákona (vyjma např. schválení plánů hospodaření dle §27), zákona o myslivosti či zákona o rybářství nebo pokud užije vlastník institutu ochrany pokojného stavu. Z dalších řízení, kde vlastník může přispět do veřejného projednání, a postupuje se dle správního řádu, jsou řízení za účelem pořízení územně plánovací dokumentace (dále jen „ÚPD“). Pravidla jsou podrobně rozvedena ve

<sup>168</sup> Viz *Správní procesy v právu životního prostředí.*, 1. vydání, Brno: Masarykova univerzita, 2010, str. 60.

<sup>169</sup> Viz 1 As 123/2012.

<sup>170</sup> Viz Pl. ÚS 2/99.

stavebním zákoně a rozšiřují úpravu SpŘ. Patří zde zásady územního rozvoje na úrovni jednotlivých krajů, územní plán na úrovni obcí a regulační plán pro řešení konkrétního využití určitého území. Všechna tato rozhodnutí jsou vydávána jako opatření obecné povahy, jsou zveřejňována vyhláškou a lze vůči nim uplatnit připomínky a námitky.

U zásad územního rozvoje může každý uplatnit připomínky a to nejpozději do 7 dnů od veřejného projednání návrhu, písemné odůvodněné námitky může podat zástupce veřejnosti (§23 SZ),<sup>171</sup> dotčená obec a vlastník (provozovatel) dopravní či technické infrastruktury. Připomínky jsou vyhodnoceny v odůvodnění opatření, o námitkách musí být rozhodnuto. Proti tomuto rozhodnutí se nelze odvolat ani podat rozklad (§172 odst. 5 SpŘ) avšak nabízí se zde možnost obnovy řízení nebo přezkumného řízení, které správní řád nevylučuje<sup>172</sup>. Případná změna rozhodnutí o námitkách může vyvolat změnu opatření obecné povahy (§172 odst. 5 posl. věta a §41 odst. 3 SZ). Proti samotnému opatření obecné povahy také nelze podat opravný prostředek, pouze ho lze posoudit v přezkumném řízení (§174 odst. 2 SpŘ) s omezením vyplývajícím z §41 odst. 5 SZ, tedy v přezkumném řízení lze konstatovat porušení právního předpisu, ale nelze samotné opatření změnit.<sup>173</sup> Samotné rozhodnutí tedy může pouze eventuálně podpořit soudní přezkum. Účinnou obranou vlastníka bude zejména možnost námitek pomocí institutu zástupce veřejnosti (jako právnická osoba může plnit roli zástupce i občanské sdružení) a následné napadení rozhodnutí o námitkách podnětem k přezkumu.

Územní plán je oproti zásadám územního rozvoje již konkrétní návrh využití území a vlastník zde má možnost hájit své přímo dotčené zájmy písemně odůvodněnou námitkou, stejně jako zástupce veřejnosti nebo oprávněný investor. Procesní pravidla jsou obdobná jako u zásad územního rozvoje. Není-li vydán územní plán, může obec rozhodnout o pořízení vymezení zastavěného území, námitky v tomto případě podává vlastník pozemku v tomto území nebo vlastník sousedící s takovými pozemky (§59 SZ). Územní plán by měl vždy splňovat vzhledem k vlastnickému právu princip minimalizace a proporcionality zásahu. Nedostatečně odůvodněná změna územního plánu není v tomto smyslu ústavně konformní.<sup>174</sup>

Regulační plán je konkrétní návrh řešení v území, může nahradit územní rozhodnutí a je učiněn z podnětu nebo na základě žádosti. Osoby oprávněné podat námitky jsou oproti

---

<sup>171</sup> Zástupce veřejnosti může být fyzická nebo právnická osoba; podmínkou je petice sui generis s určitým počtem občanů v závislosti, zda se jedná o územní plán či zásady územního rozvoje; v případě regulačního plánu není zástupce veřejnosti uveden.

<sup>172</sup> Shodný názor viz *Správní procesy v právu životního prostředí.*, 1. vydání, Brno: Masarykova univerzita, 2010, str. 58.

<sup>173</sup> Zajímavý komentář k nepovedené úpravě také viz DAMOHORSKÝ, M., a kol.: *Právo životního prostředí*, 3. vydání, Praha: C. H. Beck, 2010, str. 214.

<sup>174</sup> Viz 1 Ao 7/2010.

správnímu řádu vymezeny odlišně (viz výklad dále) a to stejně jako u územního rozhodnutí. Regulační plán může být také zrušen zastupitelstvem, zejména pokud se dostane do rozporu s jinou ÚPD. Formou opatření obecné povahy jsou také vydávána územní opatření o stavební uzávěře a o asanaci území, která se řídí ustanoveními správního řádu části šesté a je zde možné jako dotčený vlastník podat námitky.

Dalším řízením, které je oproti klasickému správnímu řízení rozšířeno o širokou veřejnost je integrované povolení podle zákona o integrované prevenci (IPPC). Účastníci jsou vymezeni speciálně v §7 IPPC. Jsou jimi provozovatel, příslušná obec, kraj a občanská sdružení, obecně prospěšné společnosti, zaměstnavatelské svazy nebo hospodářské komory, jejichž předmětem činnosti je prosazování a ochrana profesních zájmů nebo veřejných zájmů. Za další účastníky lze považovat ty, kdo by jimi byly dle zvláštních zákonů. Formou vyjádření k žádosti (§8 odst. 2) se může každý vyjádřit k řízení a v odůvodnění rozhodnutí by se měl správní orgán se všemi těmito podněty vyrovnat.

b) Řízení dle správního řádu s restriktivní úpravou účastníků. Další kategorií správních procesů, jsou ty, kde je sice správní řád užit, ale zejména odchylná úprava účastníků řízení značně omezuje možnost účastnit se řízení. Vodní zákon takto omezil řízení týkající se povolení k odběru podzemní vody a určení či zrušení správce drobného vodního toku (§115 VoZ). Účastníkem v prvním případě je žadatel, příslušná obec a občanské sdružení hájící životní prostředí, v druhém jmenovaném řízení pak žadatel, dosavadní správce drobného vodního toku, správce povodí a příslušné obce. Vlastník, který například nesouhlasí s určením správce nebo s povolením odběru vody, nemá přístup do tohoto řízení a nemůže tak případný dopad na svůj pozemek ovlivnit (pravomoce správce drobného toku jsou i vůči jednotlivým pozemkům sousedících s tokem). V územním rozhodnutí dle stavebního zákona jsou účastníci vymezeni v §85 SZ. Zde (podobně jako v dalších případech – např. stavební řízení) má vlastník pozemku možnost vstoupit jako účastník, jehož vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být územním rozhodnutím přímo dotčeno. Dalšími předpisy využívající odlišnou úpravu účastníků jsou například horní zákon<sup>175</sup>, atomový zákon<sup>176</sup> či zákon o ochraně veřejného zdraví<sup>177</sup>.

K otázce, zda je omezení účastníků zvláštním zákonem ve správním řízení protiústavní, se vyjádřil Nejvyšší soud tak, že *není důvod považovat takové zákonné ustanovení bez dalšího*

---

<sup>175</sup> Zákon č. 44/1988 Sb. o ochraně a využití nerostného bohatství.

<sup>176</sup> Zákon č. 18/1997 Sb. o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření.

<sup>177</sup> Zákon č. 258/2000 Sb. o ochraně veřejného zdraví.



za neústavní.<sup>178</sup> Naopak nemožnost omezit zvláštními předpisy účastenství by správní řízení činilo v některých případech nepřehledným a mnohdy i časově neohrazeným. Lze ovšem trvat na zásadě, aby zákonodárce při specifickém vymezení účastenství nevyločil apriorně subjekty, u kterých lze možnost dotčení v jejich právech z povahy řízení důvodně předpokládat.<sup>179</sup> Tak je možné předejít případné újmě na právech, která by byla předmětem soudního sporu před správním soudem.

c) Řízení, která nejsou dle správního řádu. Některé procesy ve správě nepodléhají obecným procesním předpisům zejména díky specifičnosti samotného řízení. I zde má v některých procesech vlastník přiznanou účast. Jedná se zejména o přístup veřejnosti v případě utváření politiky územního rozvoje<sup>180</sup> a povinnosti, aby politika územního rozvoje obsahovala vyhodnocení připomínek veřejnosti. Dále zde patří proces posouzení vlivu některých koncepcí a záměrů dle zákona o posouzení vlivu na ŽP, který v §24 odst. 14 užití správního řádu vylučuje (až na rozhodnutí o udělení či odejmutí autorizace dle §19). K povaze stanoviska podle tohoto zákona se několikrát vyjadřoval Nejvyšší správní soud i Ústavní soud. Shodně konstatovali, že stanovisko představuje pouze odborný podklad pro vydání následných rozhodnutí a samo o sobě nepředstavuje zásah do sféry fyzických a právnických osob.<sup>181</sup> Veřejnost může vstoupit do procesu hodnocení ve všech fázích a jedná se o jeden z základních principů úpravy, který je zajištěn také úpravou zveřejňování jednotlivých fází (oznámení, veřejné projednání, dokumentace, posudek). Významnou možností veřejnosti je také výslovná aktivní legitimace občanského sdružení k podání žaloby (viz podkapitola 2.2.3.).

### **2.2.2. Civilní soudnictví**

Práva, která jsou spojena s vlastnictvím, lze soukromoprávní cestou uplatnit u soudu podle občanského soudního řádu. Vyplývá to také z mezinárodního a ústavního práva domáhat se soudní ochrany.<sup>182</sup> Zákonným podkladem je §126 a §127 OZ. V něm je stanoveno, že vlastník má právo na ochranu proti tomu, kdo do jeho vlastnického práva neoprávněně zasahuje; zejména se může domáhat vydání věci na tom, kdo mu ji neprávem

---

<sup>178</sup> Viz rozsudek NSS 4 Ads 79/2008 ve věci rozhodnutí o časově omezené povolení provozovat nadlimitně hlučnou silnici.

<sup>179</sup> Viz Pl. ÚS 2/99.

<sup>180</sup> K povaze politiky územního rozvoje a pokusu zrušení její části jako OOP viz např. nález Pl. ÚS 5/10.

<sup>181</sup> Blíže např. 2 As 59/2005.

<sup>182</sup> Viz čl. 36 odst. 1 Listiny; čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

zadržuje.<sup>183</sup> Žaloba je základní hmotněprávní nástroj<sup>184</sup> uplatňující se v procesu. V případě ochrany vlastnictví ji můžeme rozdělit na tři základní žaloby, tedy žalobu na vydání věci (respektive na vyklizení věci), žalobu zápůrčí (negatorní) a žalobu na náhradu škody.<sup>185</sup> Obecné náležitosti žaloby jsou uvedeny v §42 a §79 OSŘ. Ze žaloby má být patrné, kterému soudu je určen (tato náležitost je splněna i doručením žaloby na soud, tj. uvedení soudu na obálce), jací jsou účastníci sporu (určení musí být dostatečně individualizováno, aby nemohlo dojít k záměně),<sup>186</sup> označení věci, rozhodné okolnosti případu (zde by se žalobce měl soustředit na skutkové objasnění s uvedením důkazů, podporujících jeho tvrzení. Subsumpce pod příslušné zákonné ustanovení je především věcí soudu, ledaže by uvedení ustanovení žalobcem bylo nezbytné pro konkretizaci nároku) a čeho se žalobce domáhá (žalobní petit). Forma podání může být písemná (nebo elektronická s uznávaným elektronickým podpisem), ústní do protokolu či elektronická s povinností zaslat písemné znění do 3 dnů.

Mezi účinky žaloby patří zejména vznik základního trojstranného procesního vztahu mezi soudem a účastníky (důkazní břemeno, právo namítat podjatost soudce atd.), přičemž výsledek se hmotněprávní neprojeví pouze mezi účastníky, ale také vůči dalším subjektům či správním orgánům, které jsou rozhodnutími soudu vázány,<sup>187</sup> například katastrální úřad. Dále dojde ke konzervaci vztahů a vyčerpání žalobcových procesních práv v téže požadavku a osobě. V procesu může účastník využít možnost smíru, předběžného opatření nebo opravných prostředků.

Naše úprava má také omezené možnosti kolektivní obrany práv. V §83 OSŘ je řečeno, že u některých řízení je dána překážka litispendence pro další řízení o téže věci. Dle J. Balarina se dají tato řízení rozdělit na řízení ve věcech korporátních a ve věcech nekalé soutěže a práv spotřebitelů.<sup>188</sup> Pokud se zaměříme na problematiku spotřebitelů (související také s tématem životního prostředí jako veřejného zájmu), pak nalezneme v §25 ZOS aktivní legitimaci občanského sdružení k žalobě u soudu v případě zdržení se protiprávního jednání ve věcech ochrany práv spotřebitelů. Podobná aktivní legitimace je uvedena také v §23 odst. 10 EIA, kde se občanská sdružení mohou žalobou z důvodu porušení zákona EIA domáhat

---

<sup>183</sup> V NOZ se jedná o ustanovení §1040 a násl.

<sup>184</sup> Blíže o hmotněprávní povaze žaloby viz SPÁČIL, J.: Základní otázky vlastnické žaloby na vydání věci In Právní rozhledy, č. 16/2005, str. 575.

<sup>185</sup> Žaloba určovací je spíše doplňkový nástroj, který doplňuje výše uvedené žaloby. Zde musí žalobce prokázat také naléhavý právní zájem na určení vztahů. Srovnej §80 odst. 3 OSŘ.

<sup>186</sup> V této věci je diskutabilní, zda je třeba splnit náležitosti §79 OSŘ, které jdou nad rámec individualizace a mohou být někdy příčinou odmítnutí žaloby. K tomu blíže SVOBODA, K.: Žaloba v civilním řízení, Praha: Wolters Kluwer, 2010, str. 53.

<sup>187</sup> Viz §159a odst. 3 OSŘ.

<sup>188</sup> Blíže BALARIN, J.: Kolektivní ochrana práv v civilním soudním řízení, Praha: Univerzita Karlova, 2011, str. 173.

zrušení navazujícího rozhodnutí (tento nárok je uplatněn ve správním soudnictví, není zde uplatnění litispendence). V §159a OSŘ je závaznost rozhodnutí (v soukromoprávních sporech) rozšířena i na další osoby oprávněné proti žalovanému pro tytéž nároky z téhož jednání nebo stavu. Nedostatkem je jistě slabá úprava kolektivních žalob. K naplnění ústavních záruk na spravedlivý proces by úprava měla obsahovat povinnost zastupujícího subjektu informovat členy dotčené skupiny, upravit možnost participace jednotlivých členů skupiny na řízení (minimálně formou vedlejšího účastenství) a upravit pravidla pro vymáhání kolektivního zájmu.<sup>189</sup> Až v takovém právním prostředí lze mluvit o možnosti vztáhnout účinky rozsudku na jiné, na řízení nezúčastněné, osoby. V oblasti ochrany životního prostředí je tato možnost téměř nevyužita, ačkoli ochrana přírody je neméně veřejným zájmem jako ochrana práv spotřebitelů. Tuto situaci nemají jednodušší ani občanská sdružení, kterým tradičně nenáleží práva na příznivé životní prostředí, jelikož se nejedná o biologické organismy, které podléhají negativním vlivům životního prostředí.<sup>190</sup> V tomto směru neposkytuje tzv. actio popularis ani Evropská úmluva o ochraně lidských práv a svobod<sup>191</sup> a jedinou možností je v současné době aktivní legitimace ze zákona o posuzování vlivu na ŽP (v případech, kdy záměr či koncept podléhá posouzení) nebo žaloba proti rozhodnutí z důvodu porušení procesních práv občanského sdružení v řízeních, kde je účastníkem ze zákona. (více viz podkapitola 2.2.3.) Část pátá OSŘ také upravuje možnost soudního přezkumu, kde rozhodl správní orgán o sporu nebo jiné právní věci, avšak ve věcech soukromoprávních. Tuto věcnou příslušnost je třeba odlišovat od správního soudnictví (viz výše), kde je ochrana poskytována veřejným subjektivním právům.

Mezi největší limity žalob patří výše zmíněná úprava kolektivních žalob ve prospěch veřejného zájmu, samotné vymezení pojmu věci (viz podkapitola 1.3.3) a také vymezení pojmu škody v občanském právu (viz dále).

### **Žaloba na vydání věci**

Nejvýznamnějším nástrojem vlastníka<sup>192</sup> je žaloba na vydání věci (nebo také vindikační žaloba) podle §126 OZ, která se užíje v případech, kdy vlastník nemá reálně věc ve své moci a tato věc je zadržována. V souvislosti s ochranou životního prostředí je třeba upozornit na

---

<sup>189</sup> Blíže se tímto tématem zabývá výborná publikace BALARIN, J.: Kolektivní ochrana práv v civilním soudním řízení, Praha: Univerzita Karlova, 2011.

<sup>190</sup> Viz například IV. ÚS 1791/07.

<sup>191</sup> Viz tamtéž.

<sup>192</sup> V ustanovení §126 odst. 2 je toto právo přiznáno i dalším oprávněným držitelům. Judikatura v tomto směru přiznává toto právo i spoluvlastníkům a dědicům u dosud nevypořádaného dědictví. Blíže viz SPÁČIL, J.: Aktuální otázky žaloby na vydání věci v judikatuře Nejvyššího soudu In Bulletin advokacie, č. 10/2001, str. 20.

možná úskalí tohoto nástroje. Při ochraně pozemku je třeba v petitu žaloby uvést nikoli vydání věci, nýbrž vyklizení nemovitosti nebo odstranění stavby a chtít plnění v souladu s §340 OSŘ. Nemovitost je třeba řádně označit parcelním číslem, katastrálním územím a obcí, kde se nachází, pokud se jedná o část pozemku, je třeba dále určit tuto část na technické dokumentaci. Věci, které jsou součástí pozemku (stromy, keře) nemusí být v petitu uvedeny na rozdíl od příslušenství, jež je třeba do žaloby zahrnout. K úspěchu žaloby je dále třeba žalovat správný subjekt, tedy vždy toho, kdo věc zadržuje, popřípadě držitele, který věc dal do detence třetí osobě. V řízení vlastník musí prokázat svůj vlastnický titul (nejlépe výpisem z katastru nemovitostí, avšak ani odlišná osoba zapsaná v katastru nemusí být překážkou užití vindikační žaloby<sup>193</sup>) a existenci neoprávněného zadržení věci. Žalovaný se může bránit tzv. námitkám proti vlastnickým žalobám, zejména namítat oprávněnou držbu (např. nájem), vydržení či zpochybnit vlastnictví. Tomuto druhu žaloby konkuruje žaloba na vydání bezdůvodného obohacení (§451n OZ) a žaloba na náhradu škody (§420n OZ) v případě spotřebování či zničení pozemku. Autoři doporučují k vindikaci připojovat eventuální petit na zaplacení obvyklé ceny, pokud věc nelze již vydat, nebo lze ale v jiném stavu.<sup>194</sup>

### **Žaloba zápůrcí**

Zápůrcí žalobu (nebo také negatorní) může vlastník užít proti dalším zásahům, jež nemají povahu zadržení věci. Nejtypičtějším příkladem jsou žaloby ze sousedských vztahů podle §127 odst. 1 OZ. V petitu je třeba žádat povinnost zdržení se nadměrného obtěžování, nikoli způsob, jakým toho žalovaný má dosáhnout. Samotný zásah v době žaloby již trvat nemusí a není zde ani podmínka opakovanosti či reálné škody zásahu, postačí pouze obava z opětovného rušení práva.<sup>195</sup> Dále je možné se dožadovat v rámci negatorní žaloby také odstranění způsobených následků, což se oproti klasické náhradě škody nepromlčuje.<sup>196</sup> Na význam tohoto nástroje pro životní prostředí můžeme poukázat i v rozsudku Městského soudu v Praze čj. 54 Co 390/2007. Žaloba směřovala proti nadměrnému hluku z místní komunikace, jehož vlastníkem je Magistrát hl. města Prahy. Soud prvního stupně žalobu zamítl a poukázal na budoucí řešení dopravy v území. Odvolací soud se neztotožnil s tímto rozsudkem. V argumentaci usoudil, že povolení k překročení hlukových limitů vydaných správním

---

<sup>193</sup> Viz SPÁČIL, J.: Aktuální otázky žaloby na vydání věci v judikatuře Nejvyššího soudu In Bulletin advokacie, č. 10/2001, str. 15.

<sup>194</sup> Blíže SPÁČIL, J.: Základní otázky vlastnické žaloby na vydání věci In Právní rozhledy, č. 16/2005, str. 578.

<sup>195</sup> Stále je ovšem třeba odlišovat jednorázový zásah bez následků a bez reálného nebezpečí opakování. Viz HOLUB, M., POKORNÝ, M., BIČOVSKÝ, J.: Občan a vlastnictví v českém právním řádu, Praha: Linde, 2002, str. 60.

<sup>196</sup> Viz SPÁČIL, J.: Sousedská práva., 5. vydání, Praha: Leges, 2010, str. 279.

orgánem má dosah v oblasti veřejného práva (správní delikty) nikoli ve vztahu k sousedícím pozemkům a tvrzené řešení dopravní situace je příliš vzdálené, přičemž současná situace může mít negativní vliv na zdraví obyvatel.<sup>197</sup> Je tedy možné uvažovat o případné žalobě vlastníka proti imisím (hluk, prach, popílek, zápach atd.), které mohou obtěžovat či ohrožovat výkon jeho práv (např. poškození majetku, zdraví atd.).

### **Žaloba na náhradu škody**

Pokud vznikne škoda na věci, může se vlastník domáhat odškodnění dle §420n OZ. Ochrany se také může domoci i před vznikem škody, a to pokud je dáno vážné ohrožení. V takovém případě soud může uložit přiměřená opatření dle §417 odst. 2. Pokud mluvíme o škodě podle občanského zákoníku, pak máme tradičně na mysli zmenšení, snížení či znehodnocení existujícího majetku poškozeného, které je vyjádřitelné v penězích. Škodu lze členit na dvě základní složky a to skutečnou škodu a ušlý zisk.<sup>198</sup> K odpovědnosti za škodu je třeba majetková újma, porušení právní povinnosti, příčinná souvislost a zavinění. Někteří autoři uvádějí pojem tzv. ekologické škody, která je spojená se škodou na životním prostředí. Zde je nutné poznamenat, že právo rozlišuje mezi imateriální a materiální újmu, přičemž škoda v soukromém právu je pouze v materiální rovině.<sup>199</sup> V životním prostředí je určení majetkové újmy velice obtížné. Mezi specifika přírodních škod patří faktory jako působení přírodních sil, reprodukční schopnost přírody, prodleva mezi příčinou a následkem, násobení následků nebo obtížné rozeznání kauzality.<sup>200</sup> Také je téměř neuskutečnitelné ocenit konkrétní ekosystém v peněžité formě, pomůckou může být škoda na turistice, produkčních vlastnostech pozemku atd. Jako zvláštní formu odpovědnosti za škodu můžeme zmínit odpovědnost za škodu způsobenou provozní činností (§420a OZ) a provozem zvláště nebezpečným (§432 OZ). Škoda je hrazena v penězích, a pokud o to požádá poškozený, uvedením v původní stav, což je v případě ochrany životního prostředí jistě účelnější.

K podání žaloby je oprávněn poškozený, náležitosti jsou obdobné jako u ostatních žalob. Zavinění není třeba na rozdíl od porušení povinnosti a škody prokazovat, jelikož se předpokládá nevědomá nedbalost (§420 odst. 3). Ve zvláštních případech není zavinění podstatné (odpovědnost objektivní) a je zde dána možnost liberace. Na rozdíl od vlastnických žalob je zde třeba počítat s možností promlčení práva na náhradu škody, a to do dvou let od

---

<sup>197</sup> Také viz MÜLLEROVÁ, H.: Ze soudní judikatury In České právo životního prostředí, č. 3/2008, str. 102.

<sup>198</sup> Ustanovení §442 odst. 1 Občanského zákoníku.

<sup>199</sup> Občanský zákoník má také instituty imateriální náhrady, které mají ovšem povahu zvláštní vůči obecnému vymezení pojmu škoda. Jedná o ochranu osobnosti a náhradu škody v případě újmy na životech či zdraví.

<sup>200</sup> Blíže viz PSUTKA, J.: Odpovědnost za ekologické škody v občanském právu, Praha: Wolters Kluwer, 2011, str. 113.

doby, kdy se poškozený dozví o škodě a kdo za ní odpovídá, nejdéle však do tří let. V případě úmyslné škody je objektivní lhůta deset let.

### 2.2.3. Správní soudnictví

Nový soudní řád správní nabyl účinnosti v lednu 2003 poté, co Ústavní soud zrušil celou část pátou OSŘ pro její protiústavnost.<sup>201</sup> Došlo ke znovuoobnovení Nejvyššího správního soudu, přezkum některých úkonů veřejné moci, který byl suplován Ústavním soudem, přešel na tuto instituci a samotný přezkum byl rozšířen v souladu s mezinárodním právem i na věcnou stránku nikoli pouze zákonnost rozhodnutí. Ústavní soud korigoval podobu soudní řádu správního ještě dvakrát a to ve věci správy NSS a procesní způsobilosti účastníka.<sup>202</sup>

Správní soudnictví oproti civilnímu soudnictví obsahuje pouze jednotlivé taxativně vymezené typy řízení a neumožňuje obecné podání. Správní soudnictví poskytuje ochranu veřejným subjektivním právům a lze ji uplatnit pouze po vyčerpání opravných prostředků (§ SŘS). K podmínkám přípuštění žaloby se vyjádřil i NSS ve své judikatuře. Opřel se o čl. 36 odst. 2 (ve spojení §6 SŘS), který označil za pozitivní klauzuli vylučující pouze rozhodnutí stanovená zákonem (presumpce přezkumu). K přezkumu pravomoci správních soudů stanovil NSS tři podmínky<sup>203</sup>:

- a) podmínka rozhodování správního orgánu. (viz definice §4 odst. 1 písm. a, kterou je třeba uplatnit i na další řízení)
- b) podmínka rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob, přičemž subjektivním právem nemusí být samotná věc, ale i zákaz diskriminace či jiná ústavní kautela.
- c) podmínka, že rozhodování náleží do oblasti veřejného práva.<sup>204</sup>

Ústavní soud, jako ochránce ústavního pořádku, zopakoval v případě odmítnutí žaloby pro nedostatek pravomoci soudu nutnost přezkoumat příslušnost a odkázat účastníka k uplatnění práv v jiném řízení (§104b OSŘ), tak aby nedošlo k porušení práva na spravedlivý proces.<sup>205</sup>

---

<sup>201</sup> Viz Pl. ÚS 16/99.

<sup>202</sup> Blíže viz Pl. ÚS 39/08 a Pl. ÚS 43/10.

<sup>203</sup> Viz 4 Ans 9/2007.

<sup>204</sup> Definice veřejné správy je širší otázkou a nemá striktní hranice. Úkolem rozlišení povahy jednotlivých případů je pověřena soudní moc v kompetenčním řízení dle zákona č. 131/2002 Sb. o rozhodování některých kompetenčních sporů.

<sup>205</sup> Viz IV. ÚS 120/06.

Ve správním soudnictví je nejčastější žaloba proti rozhodnutí správního orgánu. Může se jednat o rozhodnutí umístit komunikační vedení dle zákona č.127/2005 o elektronických komunikacích, rozhodnutí správního orgánu ze sporu z veřejnoprávní smlouvy nebo například územní rozhodnutí. Klíčovou otázkou je aktivní legitimace k podání žaloby. V §65 odst. 1 SŘS je žalobní právo přiznáno tomu, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v řízení, dále je dle odst. 2 aktivně legitimován ten, kdo byl účastníkem předchozího řízení a byl zkrácen na svých procesních právech tak, že mohlo dojít k nezákonnému rozhodnutí. Judikatura setrvává na tom, že je třeba přímého dotčení na právech.<sup>206</sup> Občanská sdružení mohou namítat pouze porušení svých procesních práv nikoli porušení práva na příznivé životní prostředí,<sup>207</sup> jejich aktivní legitimace je dovozována z ustanovení §65 odst. 2 SŘS. Dalším významným řízením je žaloba o zrušení opatření obecné povahy (dále jen „OOP“) nebo jeho části. Touto formou jsou vydávány především územní plány, ale také jiné akty správních orgánů zasahující do práv vlastníka a potažmo životního prostředí. Žalobu je oprávněn podat ten, jenž tvrdí zkrácení na právech a obec v případě OOP kraje.

První úvaha nad současnou podobou správního soudnictví se týká pojmu přímého dotčení či zkrácení na právech. Pro územní rozhodnutí judikatura přímé dotčení práv vlastníka definovala tak, že *„přímým dotčením sousedních nemovitostí bude i jejich dotčení zvýšenou intenzitou dopravy v místě stavby vzhledem k jejímu účelu (např. velkosklad, který bude zásobován denně přijíždějícími a odjíždějícími kamióny pohybujícími se tak v bezprostřední blízkosti okolních staveb a pozemků apod.)“*<sup>208</sup> Tedy přímým dotčením extenzivně rozumíme každý myslitelný zásah nejen na věci, ale také zásah spočívající ve změně prostředí ovzduší či hlukové hladiny (obdoba sousedských imisí). V žalobě proti rozhodnutí je třeba tvrdit přímé zkrácení na právech (v případě SpŘ a SZ postačí pouhá možnost). Můžeme uvažovat o použití výše uvedeného extenzivního výkladu pro §65 odst. 1, jelikož zkrácení na svých právech (zejména právo užívat pokojně svůj pozemek v přírodní lokalitě) bude v případě územního rozhodnutí o velkoskladu, který změní dopravní situaci, evidentní. Mírně odlišnou aktivní legitimaci obsahuje žaloba na zrušení opatření obecné povahy. Aktivně legitimován je ten, kdo *tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen.*<sup>209</sup> Oproti žalobě proti rozhodnutí absentuje kritérium přímosti a možnost tvrzení zkrácení procesních práv bez hmotněprávních důsledků. V praxi NSS byla odmítnuta kasační

---

<sup>206</sup> Pojem přímého dotčení viz podkapitola 1.2.4.

<sup>207</sup> Viz 8 As 52/2008 či 7 As 2/2009.

<sup>208</sup> Viz 1 As 16/2008.

<sup>209</sup> Viz §101a SŘS.

stížnost proti OOP, kterou se domáhal nájemce zrušení OOP v dané oblasti z důvodu zhoršení životního prostředí. Soud poukazem na skutečnost, že nájemce (jelikož není vlastníkem viz §52 odst. 2 SZ) nemohl uplatnit v předchozím řízení námitky, tedy není ani přímo dotčen na svých právech. Tuto argumentaci následně byl nucen objasňovat v případě postavení zástupce veřejnosti, který (ačkoli má právo podat námitky) není díky absenci zkrácení na právech sám aktivně legitimován.<sup>210</sup> Toto rozhodnutí je dle mého názoru problematické, jelikož soud formálně (tím že nemohl navrhovatel podat námitku v předcházejícím řízení) a nikoli materiálně posuzoval zkrácení na právech, a toto zkrácení dále omezoval pouze na vlastníky pozemků. To vše zákonná úprava žaloby proti OOP, která se jeví být otevřenější než žaloba proti rozhodnutí (absence podmínky přímosti), neobsahuje a je otázkou, zda je tento restriktivní výklad konformní se zákonem. S odlišným přístupem NSS postupoval v případě OOP týkajícího se splavnosti části Vltavy, kde se pokusil o definici zkrácení na právech. Avšak i v tomto případě diskutabilně užívá podmínku přímosti. NSS konstatuje, že *výskyt perlorodky říční v horním toku Vltavy přímo neovlivňuje kvalitu života navrhovatelky a lze si těžko představit i faktický dopad snížení populace perlorodky říční v předmětném úseku na její život.*<sup>211</sup> Pokud tuto úvahu shrneme, lze konstatovat, že vlastník mající v úmyslu brojit proti zásahu do životního prostředí musí dbát zejména na argumentaci přímého dotčení na právech a nikoli pouze obecného zhoršení životního prostředí. Jen taková argumentace má dle judikatury NSS naději na úspěch.

Druhá úvaha se dotýká možnosti občanských sdružení vyvolat soudní přezkum rozhodnutí<sup>212</sup> správního orgánu. Jak již bylo nastíněno v předešlých kapitolách, občanské sdružení jakožto právnická osoba nemá právo na příznivé životní prostředí (s touto logickou argumentací se ztotožňují) a účast v soudním řízení má odvozenou ze zákonné úpravy. Překážkou je samotná problematika přímého dotčení na právech, která omezuje občanské sdružení toliko na tvrzení porušení vlastních procesních práv nikoli samotnou nezákonnost rozhodnutí. Soud přiznává porušení procesních práv v případě, že rozhodnutí je nepřezkoumatelné, skutkový stav neodpovídá skutečností uvedeným ve spisu a pokud jsou podstatným způsobem porušena pravidla řízení, která by měla za následek nezákonné rozhodnutí (§76 odst. 1 ve spojení §65 odst. 2 SŘS). Tento přezkum NSS odůvodňuje dikcí §65 odst. 2, který přiznává toliko námitky procesního charakteru. Další možností občanských sdružení je legitimace dle ustanovení §66. Zde je podmínkou legitimace veřejný zájem (u

---

<sup>210</sup> Viz 8 Ao 3/2008.

<sup>211</sup> Viz 6 Ao 5/2010.

<sup>212</sup> V případě OOP nepřichází vzhledem k dosavadnímu výkladu judikatury účast občanského sdružení na soudním řízení v úvahu, pouze za podmínek rozsudku NSS 6 Ao 5/2010. (viz dále).



nejvyššího státního zástupce a veřejného ochránce práv) nebo také zvláštní zákonné zmocnění. Jediné takové zmocnění v případě ochrany životního prostředí můžeme nalézt v §23 odst. 10 EIA, které je omezeno tvrzení porušení zákona EIA. Tato implementace možnosti vyvolat soudní přezkum tzv. dotčenou veřejností dle Aarhuské úmluvy ve spojení s příslušnou Směrnicí o posouzení vlivu nemusí být bezvadná. Směrnice hovoří o možnosti *napadat hmotnou nebo procesní zákonnost jakýchkoli rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti podléhajících ustanovením o účasti veřejnosti obsaženým v této směrnici*, tedy přezkum zákonnosti s celým právním řádem s podmínkou, že rozhodnutí podléhá posouzení vlivu. Oproti tomu naše zákonná úprava umožňuje žalobu pouze v případě porušení zákona EIA. I přes tuto nesprávnou implementaci by soud měl posoudit rozhodnutí s celým právním řádem dle směrnice, jejíž přímý účinek dovedl NSS ve věci splavnosti části Vltavy čj. 6 Ao 5/2010. Občanská sdružení v takovém případě mají dle směrnice předpokládaný dostatečný zájem k přezkumu a také příslušná hmotná práva (právo na příznivé životní prostředí), pokud jsou k legitimaci vyžadována. I přes tuto dílčí výhru soukromoprávních snah o ochranu životního prostředí, musíme poznamenat, že český právní řád se úspěšně brání jakémukoli zapojení veřejnosti do soudního přezkumu, pokud není dotčeno právo jednotlivce (zejména právo vlastnické). Nabídnutá možnost veřejné aktivní legitimace dle §66 SŘS je dosud téměř nevyužitá, ačkoli sdružovací právo (viz podkapitola 2.1.4.) a veřejný zájem (viz podkapitola 1.2.4) působící společně, jsou dostačujícími legitimními požadavky pro soukromoprávní ochranu práv třetích subjektů. De lege ferenda by postačilo upravit podmínky spolků k hájení takových práv (např. počet členů, aby byl vyloučen bagatelní prvek), určit jaká veřejná práva jsou oprávněny hájit (vyloučení např. veřejných subjektivních práv jednotlivých členů, která je možná bránit samostatnou žalobou) a stanovit další povinnosti k posílení legitimacy a závaznosti rozhodnutí pro třetí strany, jimiž mohou být dotčení vlastníci, investoři nebo další subjekty (informační povinnost sdružení vůči veřejnosti, povinnost sdružení zohlednit připomínky veřejnosti ve věci zastupování veřejného zájmu atd.).

#### **2.2.4. Ústavní soudnictví**

Pro úplnost je vhodné zmínit také možnost vlastníka chránit životní prostředí pomocí ústavní stížnosti dle zákona č. 182/1993 Sb. o ústavním soudu. Stížnost může podat fyzická či právnická osoba, která tvrdí, že pravomocným rozhodnutím v řízení, jehož byla účastníkem, opatřením nebo jiným zásahem orgánu bylo porušeno její základní právo nebo svoboda

zaručené ústavním pořádkem.<sup>213</sup> K podání je třeba vyčerpat veškeré opravné prostředky, s výjimkou případů, kdy stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele nebo dochází k průtahům, které mohou způsobit vážnou újmu. V ústavní stížnosti je třeba argumentovat nikoli jednoduchým právem, ale dle §87 odst. 1 písm. d) Ústavy tvrdit zásah do ústavně zaručených práv. Skutečnost, že Ústavní soud není vrcholným stupněm v systému obecných soudů a nemůže měnit ústavně-konformní hodnocení sporu jiného orgánu,<sup>214</sup> vyjadřuje v odmítnutých stížnostech Ústavní soud neustále. K subjektivnímu právu na příznivé životní prostředí se soud vyjádřil tak, že *skutečnost, že životní prostředí je veřejným statkem (hodnotou) ve smyslu preambule Ústavy a Listiny a čl. 7 Ústavy, nevylučuje existenci subjektivního práva na příznivé životní prostředí (čl. 35 odst. 1 Listiny), jakož i práva v zákonem stanoveném rozsahu se jej domáhat (čl. 41 Listiny),*<sup>215</sup> tak potvrdil distributivní charakter tohoto práva. V rozhodovací praxi Ústavního soudu nemáme mnoho nálezů, které se vztahují k tomuto článku. Jedním z důvodů je jistě skutečnost, že se stěžovatelé opírají spíše o čl. 36 Listiny, tj. právo na spravedlivý proces a to zejména ve věci umožnění účastenství v jednotlivých řízeních.<sup>216</sup> Vlastník může ústavní stížnost užít také z hlediska ochrany vlastnického práva dle čl. 11 a v případech porušení některých občanských práv (viz podkapitola 2.1.4.).

### 2.3. Další nástroje ochrany životního prostředí

Tyto nástroje nejsou určeny pouze vlastníkovi, ale jistě se jedná o jeho práva, která může v soukromoprávní ochraně životního prostředí využít.<sup>217</sup> Mezi nejvýznamnější nástroje patří právo petiční, právo shromažďovací, sdružovací a právo na informace (ale lze najít i další jako například uspořádání místního referenda). Většina těchto práv je v Listině zařazena systematicky do práv politických (možnost aktivní účasti v čl. 21 Listiny ponecháváme v této práci stranou, naopak zmíníme právo na informace, ačkoli systematicky není zařazeno do politických práv) a úzce souvisejí se správou věcí veřejných. K využití těchto práv je třeba mít na paměti, že nesmí být užita proti své povaze a nesmí bezdůvodně zasahovat do

<sup>213</sup> Viz §72 Zákona o Ústavním soudu.

<sup>214</sup> Viz například II. ÚS 623/02.

<sup>215</sup> Viz III. ÚS 70/97.

<sup>216</sup> Například I. ÚS 42/97 a další judikatura uvedená v předchozím textu.

<sup>217</sup> Srovnej DAMOHORSKÝ, M., a kol.: Právo životního prostředí, 3. vydání, Praha: C. H. Beck, 2010, str. 267.

základních práv jiných.<sup>218</sup> Ačkoli se těchto práv lze domáhat samostatně přímo z Ústavy, jsou upravena v jednotlivých zákonech, kde jsou procesně zpřesněna.

### **Právo petiční**

Právo žádosti jednotlivce či skupiny osob, která je adresovaná autoritě, aby v rámci své pravomoci dala svolení, napravila škodu či udělala výsadu, je zřejmě stejně staré jako orgány rozhodující v rámci svěřených pravomocí.<sup>219</sup> Ústavní soud definoval petici, zakotvenou v čl. 18 Listiny jako *zvláštní kvalifikovaný případ svobody projevu, který je spjat s povinností orgánu veřejné moci na obsah petice reagovat*.<sup>220</sup> Peticemi jsou žádosti, návrhy a stížnosti. Lze je podávat ve věcech veřejného nebo jiného společného zájmu (typicky životního prostředí) a jsou směřována státním orgánům a orgánům územní samosprávy, to znamená, že per definicio nemůže toto právo uplatňovat orgán veřejné správy. Petiční právo je omezeno obecnou úpravou v Listině (viz výše) a podmínkami, totiž že nesmí zasahovat do nezávislosti soudů a vyzývat k porušování základních práv a svobod zaručených Listinou. Základní zákonnou úpravou je zákon č. 85/1990 Sb. o právu petičním (dále jen „petiční zákon“), ale najdeme také úpravu například v jednacím řádu Poslanecké sněmovny (§113 zákona č. 90/1995 Sb.) či volebních zákonech např. v souvislosti s volbou prezidenta.<sup>221</sup>

Subjektem petičního práva je každá fyzická i právnická osoba (vyjma osob práva veřejného), bez ohledu na věk ani na občanství. Omezení tohoto práva je možné a souvisí s výkonem specifických veřejných služeb jako jsou bezpečnostní sbory a ozbrojené síly.

Zákonná úprava stanoví možnost pro účely shromažďování podpisů vytvořit petiční výbor, který předává petici a je zprostředkujícím orgánem. Vyzývání ke shromažďování podpisů není omezeno, pokud neodporuje zákonu a k vystavení archů na veřejných místech není třeba povolení státního orgánu, pokud to neblokuje provoz. Podpisové archy by měli obsahovat přesný odkaz na petici a jméno, příjmení a bydliště toho, kdo petici sestavil. K samotnému podpisu občana postačuje jméno, příjmení a bydliště, další osobní údaje zákon neukládá. Státní orgán petici (pokud splňuje podmínku písemné formy a uvedení jejího tvůrce §5 odst. 1 petičního zákona) nesmí odmítnout. Pokud není příslušný, postoupí ji dle

---

<sup>218</sup> Čl. 4 odst. 4 Listiny.

<sup>219</sup> Blíže viz PAVLÍČEK, V a kol.: Ústava a ústavní řád České republiky komentář 2. díl Práva a svobody, 2. vydání, Praha: Linde Praha, 2002, str. 583.

<sup>220</sup> Viz II. ÚS 20/98.

<sup>221</sup> Blíže například o protiústavnosti vyřízení petice na kandidaturu prezidenta Nález Pl. ÚS 27/12 ve věci prezidentského kandidáta T.Okamury.

příslušnosti, jinak ji ze zákona vyřídí do 30 dnů. Lhůta k vyřízení není ústavním právem a je tedy do jisté míry imperfektní normou.<sup>222</sup>

### **Právo shromažďovací**

Shromažďovací právo je upraveno v čl. 19 Listiny a spočívá v možnosti skupiny osob být v jedné chvíli na jednom místě. Lze rozlišovat shromáždění statická či dynamická (manifestace, průvody), shromáždění podléhající oznámení či nepodléhající oznámení úřadu a shromáždění spadající pod shromažďovací zákon<sup>223</sup> či nikoli. Toto právo je obsaženo také například v Úmluvě čl. 11 nebo i v dalších mezinárodních dokumentech. Samotná Listina umožňuje omezení v případech shromáždění na veřejných místech, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytné pro ochranu práv a svobod druhých, ochranu veřejného pořádku, zdraví, mravnosti, majetku nebo pro bezpečnost státu. Shromáždění dle Listiny nemá podléhat povolovacímu režimu.

Zákonná úprava je podstatně rozsáhlejší než v případě petičního práva. K shromážděním spadajícím pod zákonnou úpravu patří shromáždění k využívání svobody projevu a dalších ústavních práv a svobod, k výměně informací a názorů a k účasti na řešení veřejných a jiných společných záležitostí vyjádřením postojů a stanovisek. Z tohoto vymezení jsou vyňata shromáždění spojená se službami, či shromáždění související s činností státních orgánů. (§1 a násl. shromažďovacího zákona)

Z tohoto rozsahu nepodléhají oznamovacímu režimu shromáždění konaná v obydlí, při náboženských obřadech či průvodech, shromáždění určená jmenovitým lidem v uzavřených prostorech (§4 shromažďovacího zákona). Zakázána jsou shromáždění u některých státních budov a například shromáždění vedoucí k porušování zákonů a Ústavy nebo vedoucí k násilnostem.

Listina neklade nároky na účastníka či svolatele (právnícká nebo fyzická osoba) a je tedy otázkou, zda věk (18 let) a občanství u svolatele nejsou nepřiměřeným zákonným omezením na výkonu tohoto práva.<sup>224</sup> Svolavatel, pokud jeho shromáždění podléhá oznámení, musí příslušnému orgánu dodat organizační specifika akce, jinak se vystavuje pokutě až 5000 Kč.<sup>225</sup> Ostatní účastníci jsou povinni například nezakrývat hlavu způsobem ztěžující identifikaci, nenosit zbraně či jiné předměty, jež mohou ublížit na zdraví nebo uposlechnout

---

<sup>222</sup> Blíže I. ÚS 21/94.

<sup>223</sup> Zákon č. 84/1990 Sb. o právu shromažďovacím.

<sup>224</sup> Viz JEMELKA, L., BŘEŇ J.: Zákon o sdružování občanů, zákon o právu shromažďovacím, zákon o právu petičním s komentářem, Praha: ASPI, 2007, str. 79.

<sup>225</sup> Viz §14 odst. 1 Shromažďovacího zákona.

pořádkových opatření svolatele. Jednotlivá porušení jsou v tomto zákonu postihnutelná jako přestupek.

Z hlediska životního prostředí je třeba dbát, aby případná veřejná shromáždění v přírodě za účelem upozornit na nějakou problematiku (tato shromáždění zpravidla pod shromažďovací zákon spadat budou), byla řádně oznámena a nedocházelo k porušování zákona (např. porušování ochranných podmínek ve zvláště chráněných územích viz část třetí ZOPaK), takto se lze vyhnout případným konfliktům s veřejnou správou. I přes vady (např. neoznámení) shromáždění je toto právo široké a judikatura se dopracovala k určitým principům při postupu státních orgánů, zejména pak povinnosti státních orgánů volit nejprve mírnější prostředky než rozpuštění či zákaz shromáždění<sup>226</sup> a také zohlednit princip proporcionality<sup>227</sup>. Příslušný orgán je odvislý od rozsahu akce. Pokud shromáždění nepřekračuje rozsahem územní obvod obce (zřejmě nejčastější případ) pak se jedná o obecní úřad.

### **Sdružovací právo**

Tento široký pojem zahrnuje veškeré dobrovolné aktivity skupin lidí se stejným zájmem nebo s cílem chránit nějaký zájem, které mají trvalou formu a projevují organizovaně svou vůli. Právo sdružovat se zahrnuje činnosti politických stran, náboženských obcí, zájmových kroužků, spolků, klubů apod. Sdružením v užším smyslu máme na mysli skupinu osob dobrovolně se sdružujících za účelem uspokojení a ochrany zájmů, jejichž cílem není zisk ani získání podílu na moci a není předmětem povolení nebo licence.<sup>228</sup> Od těchto sdružení také musíme odlišit smlouvu o sdružení dle občanského zákoníku, jelikož v tomto případě sdružení nenabývá samostatné právní formy.<sup>229</sup> Základní vymezení nalezneme v čl. 20 Listiny. Toto právo je zaručeno všem a může být omezeno pouze v případech stanovených zákonem, jestliže to je v demokratické společnosti nezbytné pro bezpečnost státu, ochranu veřejné bezpečnosti a veřejného pořádku, předcházení trestným činům nebo pro ochranu práv a svobod druhých.

Nejvýznamnější zákonnou úpravou je Zákon č. 83/1990 Sb. o sdružování občanů (dále jen „zákon o sdružování občanů“). Vymezuje základní principy sdružování jako je svoboda se

---

<sup>226</sup> Blíže viz PAVLÍČEK, V a kol.: Ústava a ústavní řád České republiky komentář 2. díl Práva a svobody, 2. vydání, Praha: Linde Praha, 2002, str. 589.

<sup>227</sup> Viz 8 As 7/2008.

<sup>228</sup> Blíže viz PAVLÍČEK, V a kol.: Ústava a ústavní řád České republiky komentář 2. díl Práva a svobody, 2. vydání, Praha: Linde Praha, 2002, str. 591.

<sup>229</sup> Srovnej §829n OZ.

sdužovat, dobrovolnost, vznik na základě registračního principu, svoboda vystoupit nebo zásada, že účast či neúčast ve sdružení nemá být nikomu občansky na újmu. Také stanoví zakázané cíle sdružení, které by svou podstatou útočili na ústavní základy republiky.

Sdružení vzniká na základě registrace u Ministerstva vnitra, kterou podává přípravný výbor.<sup>230</sup> Samotná registrace probíhá ve dvou fázích,<sup>231</sup> v první (přeregistrační) dochází k posouzení, zda jsou pro samotné řízení k dispozici všechny potřebné dokumenty a případně do 5-ti dnů ministerstvo vyrozumí subjekt k doplnění. Poté následuje samotné registrační řízení, kdy je posouzeno, zda se stanovy nedostávají do rozporu se zákonnými zákazy. To by znamenalo odmítnutí registrace, jež má být učiněno do 10 dnů od zahájení registračního řízení. Přípravný výbor se pak může obrátit na Nejvyšší soud a požádat o přezkum. V opačném případě ministerstvo zaregistruje sdružení a zašle výboru kopii stanov s vyznačeným datem registrace nebo dojde k zákonné fikci registrace, pokud ministerstvo nerozhodne nijak. O tomto není vydáno rozhodnutí ve správním řízení.

Zánik sdružení může nastat rozpuštěním, sloučením či nebo v případě trestu zrušením dle zákona č.418/2011 Sb. o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim. Pokud sdružení porušuje zákonné zákazy, ministerstvo ho vyzve k upuštění od porušování zákona a následně ho rozpustí. Toto rozhodnutí je napadnutelné opět u Nejvyššího soudu.

V občanské společnosti je toto právo velice významné a v současné době existuje u nás více než 91 000<sup>232</sup> různých občanských sdružení včetně těch, jejichž cílem je ochrana životního prostředí. Občanské sdružení působí zejména ve vzdělávacích činnostech, dobrovolnické práci, má širší ekonomické možnosti (viz podkapitola 2.1.3) a zpravidla získává svou právní formou lepší právní postavení v jednotlivých řízeních. Takto může být účastníkem řízení ze zákona:

- a) v případě zásahů nebo správních řízeních, ve kterých mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody (§70 ZOPaK)
- b) v řízení následujícím po posouzení vlivu na životní prostředí (§23 odst. 9 EIA a také souvislost s §91 odst. 7 stavebního zákona)
- c) v rámci řízení o vydání integrovaného povolení (§7 zákona o integrované prevenci<sup>233</sup>)
- d) a ve správních řízeních dle Vodního zákona (§115 odst. 6 vodního zákona).

---

<sup>230</sup> Výbor má obsahovat alespoň 3 lidi, z toho jeden musí být plnoletý. Viz §6 odst. 2 Zákona o sdružování občanů.

<sup>231</sup> Blíže viz 1 Ans 3/2007.

<sup>232</sup> Viz [www.mvcr.cz](http://www.mvcr.cz); stav dat k 28. 1. 2013.

<sup>233</sup> Zákon č. 76/2002 Sb. o integrované prevenci a omezení znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů.

V posledních letech také stoupá význam tzv. pozemkových spolků. Jedná se o sdružení, jež se zaměřuje na územní péči a ochranu přírody. Nejčastěji získává k jednotlivým pozemkům různá práva jako věcná břemena, právo obhospodařování nebo pozemek dokáže odkoupit. Právní úprava zatím toto nereflektovala (srovnej podkapitola 1.1.2.), což v mnoha směrech rozvoj tohoto typu sdružení zbrzdí. V legislativní podpoře lze dát za vzor například Británii, kde je tento typ dominantním při ochraně přírody.

### **Právo na informace**

K osvětě v občanské společnosti a opravdovému zájmu o životní prostředí nutně patří také právo dohledat informace o jeho stavu. Pro vlastníka je toto velkou pomocí, jelikož může zhodnotit podmínky nejen na svém pozemku, ale také v mikroregionu či regionu a adekvátně na to reagovat. Zastřešujícím dokumentem, který je základem také evropské legislativy,<sup>234</sup> je Aarhuská úmluva<sup>235</sup>. Ta byla ratifikována v roce 2004, a ačkoli není přímo účinná,<sup>236</sup> je závazná z pohledu její implementace do státní legislativy a naplňování programových bodů. V článku 17 a článku 35 Listina toto právo zaručuje a meze jeho výkonu svěřuje zákonu. Ten byl přijat v roce 1998 jako zákon č. 123/1998 Sb. o právu na informace o životním prostředí (dále jen „zákon o právu na informace o ŽP“), tj. několik let byla tato ústavní garance jaksi vyprázdněná a chyběl jí zejména procesní řád. Rok poté byl schválen také obecný předpis o přístupu k informacím.<sup>237</sup> Ústavní garance spočívá ve včasnosti a úplnosti těchto informací, omezení pak zejména v ochraně práv druhých, ochraně demokratické společnosti, bezpečnosti státu nebo také mravnosti.

Zákon je položen na principech aktivního a pasivního<sup>238</sup> zpřístupňování informací dle Aarhuské úmluvy, bezplatnosti poskytování, odepření pouze ze zákonných důvodů a fikci odepření informace v případě nečinnosti a možnosti domáhat se přezkumu. Toto právo nelze slučovat se státní statistickou službou, která postupuje dle zvláštního předpisu. Odkaz na budoucí využití pro statistické účely ale nemůže být důvodem odmítnutí poskytnutí informace. Zákonný režim daných údajů je třeba posuzovat vždy dle přítomného stavu.<sup>239</sup>

---

<sup>234</sup> Uved'me směrnici č. 2003/4/ES O přístupu veřejnosti k informacím a nařízení 1367/2006/ES.

<sup>235</sup> sdělení č. 124/2004 Sb. m. s. o úmluvě o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (dále jen „Aarhuská úmluva“).

<sup>236</sup> Viz III. ÚS 3118/07.

<sup>237</sup> Zákon č. 106/1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím.

<sup>238</sup> Zákon hovoří o aktivním zpřístupnění (aktivní) a zpřístupnění na žádost (pasivní).

<sup>239</sup> Viz KUŽVART, P., PAZDERKA, S.: Právo na informace o životním prostředí, 2. vydání, Brno: Ekologický právní servis, 2000, str. 23.

Zákon definuje pojem informace o životním prostředí a povinné subjekty (státní orgán, samospráva, pověřená osoba, osoby zákonem povinné dle §11 PIŽP). Žádost nesmí být anonymní, podána může být zejména ústně, telefonicky, písemně či elektronicky tak, aby z ní bylo zřejmé, čeho se má informace týkat bez nutnosti odůvodnění. Žádost je buď

a) nevyřízena s oznámením, že danou informací orgán nemá k dispozici.

a) postoupena povinnému orgánu do 15 dnů, pokud je známo, kdo je tímto orgánem.

b) přijata a žadatel je vyzván, aby svou žádost upřesnil.

c) vyřízena odkázáním na již zveřejněné informace. Pokud žadatel trvá na poskytnutí, je žadateli poskytnuta.

d) vyřízena poskytnutím do 30 dnů od obdržení žádosti. Tato lhůta lze prodloužit až na 60 dnů.

e) je odepřena. Jednotlivé zákonné důvody odepření jsou v §8 PIŽP, zejména se jedná o ochranu osobních dat,<sup>240</sup> obchodního tajemství, nedoplnění žádosti na výzvu, anonymita nebo odepření žádosti týkající se nevyhodnocených údajů.

f) nebo vyřízena není a vzniká fikce odepření informace. Žadatel se může obrátit na soud ve správním soudnictví. Ten pravděpodobně rozhodnutí zruší pro nepřezkoumatelnost a přikáže věc správnímu orgánu k novému rozhodnutí.

Mezi aktivní zpřístupňování informací patří zejména zpráva o životním prostředí nebo elektronický geoportál.

---

<sup>240</sup> Informace o původci znečištění v rozhodnutí o trestném činu a správních deliktech na úseku životního prostředí pod toto nespádají.



## 2.4. Shrnutí zvláštní části

Prostředky sloužící k ochraně životního prostředí lze rozdělit na hmotněprávní a procesněprávní, v závislosti na jejich funkci v právu.

Jednotlivá práva a povinnosti hmotného práva jsou spíše koncipována v obecné rovině a nenabízejí cílenou pomoc soukromoprávní ochraně životního prostředí. Nedostatek promyšlené a koncepční úpravy, která by systematicky usilovala o posílení občanských aktivit na úseku ochrany přírody, nutí vlastníka využívat a uplatňovat spíše ochranu svých vlastnických práv. Takto je možné uplatnit zejména ochranu pokojného stavu, svépomoc, jednotlivá občanská práva v Listině a daňová zvýhodnění. Nástroje cílené přímo na soukromoprávní ochranu přírody, zejména veřejnoprávní smlouvy a dotační programy v rámci ekonomických prostředků poskytují určité možnosti, avšak ani zde není naše úprava koncepční. Smluvní ochrana přírody sice umožňuje postih třetích osob, ale nevhodná obecná úprava veřejnoprávních smluv vůči specifickým ochrany přírody a nedostatek dalších stimulů pro vlastníka způsobuje menší efektivitu tohoto nástroje. Dotační programy jakožto možný zdroj financování jsou u nás bohatě zastoupeny. Z hlediska právního nároku na poskytnutí jsou více podporou než spolehlivou součástí rozpočtu jednotlivých subjektů a *de lege ferenda* by jistě měly být doplněny o ekonomické nástroje, na které je možno se spolehnout, zejména pak vyrovnat daňové podmínky smluvně chráněných území a zvláště chráněných území.

Procesní možnosti uplatňování jednotlivých práv můžeme sledovat v několika rovinách a to zejména účastí vlastníka ve správních procesech a účastí v následných soudních řízeních různého typu. Vlastník může uplatňovat ochranu svého vlastnictví, ochranu práva na příznivé životní prostředí či dalších občanských práv pomocí jednotlivých žalob, návrhů, stížností, námitek a připomínek. Z procesního hlediska naše úprava upřednostňuje domáhání se ochrany při porušení vlastních práv nikoli práv třetích osob (*actio popularis*), ačkoli právě životní prostředí patří mezi veřejné statky, které potřebují širší okruh „žalobců“ než pouze přímo dotčené osoby, jako je to již v určité formě ve spotřebitelském právu. Tato oblast by zasloužila komplexnější úpravu kolektivních žalob a pravidel pro zastupování veřejných zájmů v soudním procesu.

## ZÁVĚR

Vztah vlastníka a životního prostředí můžeme analyzovat v několika rovinách. Ačkoli se jedná o rozdílné oblasti soukromého a veřejného práva, tato odlišnost může být využita k vzájemné synergii a komplexnosti ochrany něčeho tak zásadního jako je životní prostředí kolem nás. Soukromoprávní ochrana může nabídnout především efektivitu, pružnost při řešení jednotlivých problémů, znalost lokálních poměrů, dobrovolnost, určitý prvek národního cítění a také v neposlední řadě finanční podporu. Toto lze mimo jiné vysledovat také v zahraničí, kde má soukromoprávní ochrana zásadní postavení. Aktivity vlastníků a dalších subjektu ovšem musí být podpořeny ze strany státu příslušnou legislativou, která bude umožňovat efektivní a rovnostranné smluvní prostředí, podporu v daňové politice a možnost organizovaně hájit často opomíjené zájmy ochrany přírody i v nezávislém soudním procesu. Veřejná správa je oproti soukromoprávní ochraně nezastupitelná tam, kde je třeba vyšší koordinace, zejména v lokalitách, které jsou z hlediska soukromoprávní ochrany nevhodné, ať už z důvodů nadměrných nákladů, rozlohy, obtížné údržby, nezbytné odbornosti či jiných požadavků.

Vlastnické právo, jakožto nejsilnější právní vztah ke statkům, nemusí být odborně analyzováno pouze po stránce negativní, tj. jeho omezení z důvodu ochrany životního prostředí, ale také pozitivně, z hlediska jeho využití pro ochranu životního prostředí. Jelikož disponuje vlastnostmi jako je přímost, elasticita či trvalost práva, může být vhodným nástrojem k prosazení ochranných opatření, bez nutnosti konfliktu, který může nastat v případě rozdílných cílů subjektu prosazujícího ochranu (stát) a subjektu majícího přímý vztah k pozemku (vlastník). I z tohoto důvodu legislativa obsahuje nástroje ke sjednocení vlastnického práva a subjektu ochrany, ovšem pouze v oblasti státní ochrany. Vychází tak z dle mého názoru mylné premisy, že pouze stát je řádným ochráncem veřejných zájmů, ačkoli z osobní zkušenosti každého občana a konečně také ze zkušenosti naší státní historie víme, že neosobní správa často vede k nadužívání, zneužívání, korupci a degradaci. Problém životního prostředí jako veřejného zájmu nemůže být vyřešen pouze tím, že státu je svěřena určitá pravomoc, protože živý vztah bude vždy pouze mezi jednotlivcem a přírodou. Vztah státu a přírody podléhá až příliš mnoha dalším tlakům (pracovní, mocenské atd.). Dále je třeba poukázat na to, že v konečném důsledku je vztah státu a přírody realizován skrze vztah jednotlivce, který ve státním aparátu pracuje. Otázka zní, kde lze najít více tohoto osobního vztahu k životnímu prostředí (v jistém smyslu je osobní zájem a péče i charakteristikou vlastnického práva), zda v soukromoprávních iniciativách či státním aparátu.

Při respektování obou výše uvedených forem ochrany a zohledněním jejich pozitiv, můžeme v ochraně přírody postoupit o další krok. Tomuto kroku ovšem musí předcházet veřejná debata a přehodnocení dosavadních legislativních východisek. Soukromoprávní ochrana nemá v současné době prakticky žádnou oporu a je spíše založena na skutečné oddanosti občanů k věci a na obecných právních institutech jako je vlastnictví, věcná břemena, dohody, veřejná subjektivní práva apod. De lege ferenda lze legislativně zakotvit pozemkový spolek, který naplňuje požadavek sjednocení vlastnického práva a zájmu na ochraně přírody. Více pozornosti je také třeba věnovat problematice veřejnoprávních smluv, které mají v oblasti životního prostředí jistá specifika. Zejména definovat vzájemnou spolupráci s odborným státním aparátem, rozšířit možnosti ochrany i na lokality, které nemají ambice zvlášť chráněného území (případná kategorizace na více typů smluv), provést revizi správních deliktů a také publicity jednotlivých smluv. V oblasti daňové politiky lze rozšířit možnosti osvobození od daně, pokud je lokalita smluvně chráněna.

Procesní úprava soukromoprávní ochrany životního prostředí zahrnuje širokou účast ve správních procesech nejrůznějšího typu. Účastenství plyne z poměru k věci, ale také na základě zákonných ustanovení. O poznání více restriktivní je možnost vyvolat soudní přezkum jednotlivcem či sdružením. I zde je dominantním nástrojem užití obecné ochrany vlastnictví, sousedských práv, základních práv a svobod či jiných subjektivních práv namísto institucionalizované kolektivní obrany veřejného zájmu. Přitom životní prostředí není schopno samo sebe hájit či klást odpor lidské činnosti a mělo by tedy logicky mít širší okruh žalobců, kteří budou moci vyvolat příslušný přezkum a bránit veřejné statky. Slabý spotřebitel, který mávne rukou nad jednotlivou nespravedlností v obchodě a nemá sílu ani čas stát sám proti obchodním korporacím, může být bráněn třetí osobou (sdružením), tím více by tato možnost měla být v případě ochrany přírody, která je dle mého názoru hodnotou podstatnější, křehčí a bez vlastní obrany. Lze jen doufat (a využít k tomu všechny občanské nástroje), že ekonomický lobbing, který se snaží o zachování současného stavu a nerozšiřování oprávnění neziskových organizací, bude odmítnut.

V úplném závěru citujme postřeh nad pozitivy soukromoprávní ochrany životního prostředí v jedné z příruček: „*soukromé rezervace*“ *mají oproti rezervacím státním jednu velkou výhodu – ochrana v nich není nařízením „z moci úřední“, ale je založena na dobrovolném rozhodnutí vlastníka. Odpadá zde tedy nevráživost na „ochranáře, kteří*

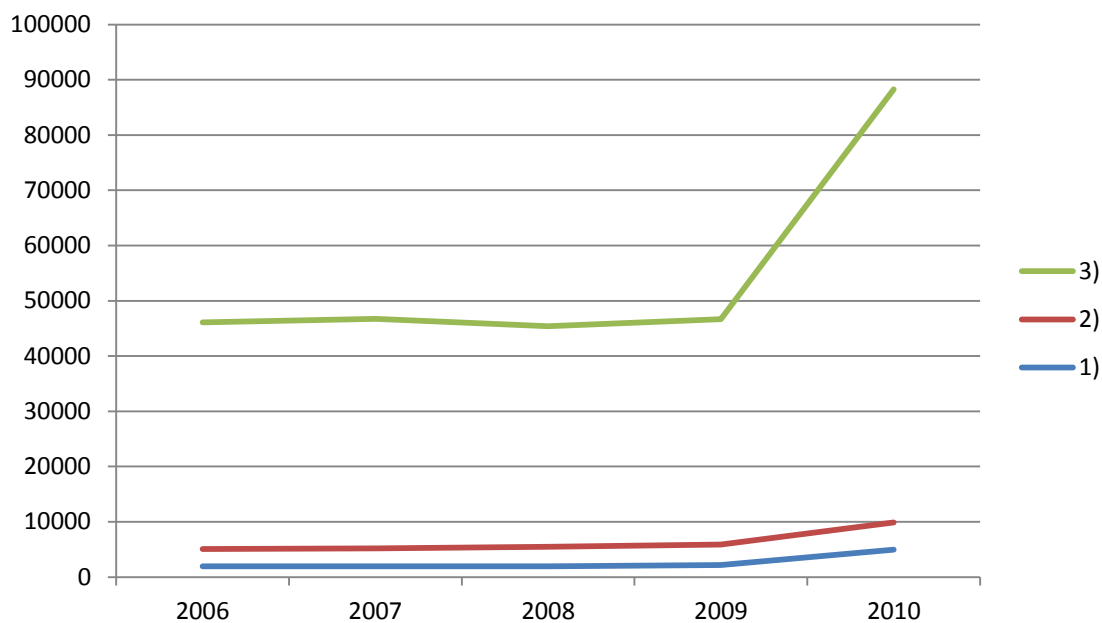
*nařizují, co máme a nemáme na svých pozemcích dělat“, naopak je posilováno společné vědomí občanů o přírodním dědictví v jejich bezprostředním okolí.<sup>241</sup>*

---

<sup>241</sup> Viz brožura Pozemkové spolky - partner vlastníků, obcí a úřadů na stránkách [www.csop.cz](http://www.csop.cz).

# SEZNAM PŘÍLOH

## Příloha č.1



Graf ukazuje na ose x jednotlivé roky a ose y objem peněz v tisících korunách českých, které byly osvobozeny od daně z nemovitosti. Jednotlivé linky značí výše uvedené kategorie osvobození od daně z pozemku. Linka č. 4 není uvedena z důvodu nedostupných materiálů na celostátní úrovni. \*

\*data převzata ze Statistické ročenky životního prostředí 2010, str. 517 z [www.mzp.cz](http://www.mzp.cz)

## Příloha č.2

PROGRAM	PODPROGRAM	POPIS PROGRAMU	POZNÁMKY
<b>Podpora obnovy přirozených funkcí krajiny (MŽP)</b>	Adaptační opatření pro zmírnění dopadů klimatické změny na vodní ekosystémy	Obnova nebo tvorba mokřadů a tůní, opatření přispívající ke zlepšování přirozených funkcí vodních toků.	Žadatel musí mít právní vztah k pozemkům, na nichž má být dané opatření realizováno (vlastník, nájemce, pověření vlastníka či nájemce pozemku, na základě projednání s vlastníkem dle § 68 zákona č. 114/1992 Sb). , nesmí být zahraniční osoba
	Adaptační opatření pro zmírnění dopadů klimatické změny na nelesní ekosystémy	Tvorba a obnova ekostabilizačních prvků v krajině, biotopů pro zvláště chráněné druhy a migrační dostupnost.	
	Adaptační opatření pro zmírnění dopadů klimatické změny na lesní ekosystémy	Zlepšování druhové, věkové a prostorové skladby lesních porostů, zpracování některých lesních hospodářských plánů v národních parcích a jejich ochranných pásmech.	
<b>Výběrové dotační řízení pro NNG na koordinační projekty ochrany přírody a krajiny (MŽP)</b>	Koordinace projektů na podporu biodiverzity	Opatření k obhospodařování jednotlivých biotopů, monitoring, osvěta.	Žadatel musí prokázat, že je schopen svou aktivitou pokrýt území minimálně 8 krajů ČR, odborně posoudit žádosti o podporu projektů od menších NNO a administrativně zajistit podmínky pro čerpání dotace ze státního rozpočtu dané příslušnými právními normami.
	Koordinace podpory pozemkových spolků	Výkupy přírodně cenných pozemkům, péče o pozemky a zpřístupnění veřejnosti, osvěta.	
<b>Operační program Životní prostředí (SFZP)</b>	Podpora biodiverzity	zastavení poklesu biodiverzity a zvýšení ekologické stability krajiny	
	Obnova krajinných struktur		
	Optimalizace vodního režimu krajiny		
<b>Program rozvoje venkova - OSA II zaměřena na zlepšování životního prostředí a krajiny. (MZE)</b>	II.1.1. Platby za přírodní znevýhodnění poskytované v horských oblastech a platby poskytované v jiných znevýhodněných oblastech (LFA)	dotace za znevýhodnění hospodaření - travnaté porosty evidované v LPIS.	Žadatel zároveň činí závazek pravidelných sečí nebo spasení porostů.
	II.1.2. Platby v rámci oblastí NATURA 2000 a Rámcové směrnice pro vodní politiku 2000/60/ES (WFD)	zachování druhové skladby lesního porostu původního produkčního cyklu ve formě částečné kompenzace újmy vzniklé ze snížení hospodářského využití lesů v oblastech Natura 2000	
	II.2.2. Platby v rámci NATURA 2000 v lesích a Lesnicko-environmentální platby		
<b>Ochrana životního prostředí, udržitelný rozvoj, (MZE)</b>		Ochrana přírody a krajiny; zapojování veřejnosti do rozhodování v oblasti životního prostředí.	žadatelem může být pouze nestátní nezisková organizace
<b>finanční mechanismy EHP a Norska (MF)</b>	Biodiverzita a ekosystémové služby	Zastavení ztráty biodiverzity prostřednictvím aktivit zaměřených na efektivní řízení a monitorování lokalit Natura 2000, osvěta, ochrana ohrožených druhů, ochrana mokřadů.	díky schvalovacím procesům došlo ke zpoždění vyhlášení jednotlivých programů (zdroj: www.mfcr.cz)

Data shromážděna z těchto stránek; [www.mzp.cz](http://www.mzp.cz); [www.mfcr.cz](http://www.mfcr.cz); [www.mze.cz](http://www.mze.cz); [www.sfzp.cz](http://www.sfzp.cz); [www.strukturalni-fondy.cz](http://www.strukturalni-fondy.cz); [www.opzp.cz](http://www.opzp.cz); [www.eeagrants.org](http://www.eeagrants.org)

# POUŽITÁ LITERATURA

## LITERATURA

- ADAMOVÁ, K., BĚLOVSKÝ, P., FALADA, D., HORÁK, Z., KINDL, V., PELIKÁN, D., SKŘEJPEK, M., TRETERA, R. J. a SELTENREICH., R.: Dějiny evropského kontinentálního práva, 3. vydání, Praha: Leges, 2010
- BAKEŠ, M., KARFIKOVÁ, M., KOTÁB, P., MARKOVÁ, H. a kol.: Finanční právo, 6. vydání, C. H. Beck, Praha, 2012
- BALARIN, J.: Kolektivní ochrana práv v civilním soudním řízení, Praha: Univerzita Karlova, 2011
- BOGUSZAK, J., ČAPEK, J., GERLOCH, A.: Teorie práva, 2. vydání, Praha: ASPI, 2004
- ČEŘOVSKÝ, J.: Základy ochrany přírody, Státní pedagogické nakladatelství Praha, 1966
- DAMOHOŘSKÝ, M., a kol.: Právo životního prostředí, 3. vydání, Praha: C. H. Beck, 2010
- DROBNÍK, J., DAMOHOŘSKÝ, M.: Zákony k ochraně životního prostředí a předpisy související, Praha: C. H. Beck, 1999
- DROBNÍK, J.: Základy pozemkového práva, Beroun: Eva Rozkotová, 2010
- ELIÁŠ, K. a kol.: Nový občanský zákoník s důvodovou zprávou, Praha: Sagit, 2012
- FIALA, J., KINDL, M. a kolektiv: Občanské právo hmotné, Plzeň: nakladatelství Aleš Čeněk, 2007
- HENDRYCH, D. a kol.: Právní slovník, 3. Vydání, Praha: C. H. Beck, 2009
- HENRYCH, D. a kol.: Správní právo: obecná část, 8. vydání, Praha: C. H. Beck, 2012
- HOLMAN, R. a kol.: Dějiny ekonomického myšlení, 3. Vydání, Praha: C. H. Beck, 2005
- HOLUB, M., POKORNÝ, M., BIČOVSKÝ, J.: Občan a vlastnictví v českém právním řádu, Praha: Linde, 2002
- JELÍNEK, J., a kol.: Trestní právo hmotné, 1. vydání, Praha: Leges, 2009
- JEMELKA, L., BŘEŇ J.: Zákon o sdružování občanů, zákon o právu shromažďovacím, zákon o právu petičním s komentářem, Praha: ASPI, 2007
- KINCL, J., URFUS, V., SKŘEJPEK, M.: Římské právo, Praha: C. H. Beck, 1995
- KINDL, M., DAVID, O.: Úvod do práva životního prostředí, Plzeň: nakladatelství Aleš Čeněk, 2005
- KUŽVART, P., PAZDERKA, S.: Právo na informace o životním prostředí, 2. vydání, Brno: Ekologický právní servis, 2000
- MIKO, L., BOROVIČKOVÁ a kol.: Zákon o ochraně přírody a krajiny komentář, 2. Vydání, Praha: C. H. Beck, 2007
- PAVLÍČEK, V a kol.: Ústava a ústavní řád České republiky komentář 2. díl Práva a svobody, 2. vydání, Praha: Linde Praha, 2002
- PAVLÍČEK, V., a kolektiv: Ústavní právo a státověda II. díl, 1. úplné vydání, Praha: Leges, 2011
- PEKÁREK - PRŮCHOVÁ – DUDOVÁ – JANČÁŘOVÁ – TKÁČIKOVÁ: Právo životního prostředí I. díl, Brno: Masarykova univerzita, 2009
- PEKÁREK, M.: Vlastnictví a životní prostředí: Sborník z konference Právo životního prostředí, Praha: PRFUK, 2000
- PEŠOUT, P. a kol.: Jak založit pozemkový spolek, Praha: Český svaz ochránců přírody, 1998
- POTOČNÝ, M., ONDŘEJ, J.: Obecné mezinárodní právo v dokumentech, Praha: C. H. Beck, 2000
- PSUTKA, J.: Odpovědnost za ekologické škody v občanském právu, Praha: Wolters Kluwer, 2011
- SLÁDEČEK, V.: Obecné správní právo, 2. vydání, Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009
- SPÁČIL, J.: Sousedská práva., 5. vydání, Praha: Leges, 2010

- Správní procesy v právu životního prostředí.*, 1. vydání, Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2010
- STEJSKAL, V.: Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost, Praha: Linde Praha, 2006
- SVOBODA, K.: Žaloba v civilním řízení, Praha: Wolters Kluwer, 2010
- ŠEVĚTÍNSKÝ, J.: Dějiny lesů a lesnictví v Čechách, na Moravě a ve Slezsku, Písek, 1913
- ŠVESTKA – JEHLIČKA – ŠKÁROVÁ – SPÁČIL a kol.: Občanský zákoník – komentář, 10. vydání, Praha: C. H. Beck, 2006
- ŠVESTKA, J., DVORÁK, J. a kol.: Občanské právo hmotné, Díl první, 5. vydání, Praha: Wolters Kluwer, 2009
- ŠVESTKA, SPÁČIL, ŠKÁROVÁ, HULMÁK a kol.: Občanský zákoník I. §1 až 459, komentář, 2. vydání, Praha: C. H. Beck, 2009
- VEDRAL, J.: Správní řád komentář, 2. vydání, Praha: Polygon, 2012

## ČASOPISY, SBORNÍKY

- BERNSTEIN, J.: Pozemkové spolky a věcná břemena v USA In Ochrana přírody, ročník 63/6, 2008
- DAMOHORSKÝ, M., MÜLLEROVÁ, H.: Ochrana životního prostředí v ústavách zemí Evropské unie In Pocta Jánu Grónskému, Plzeň: Aleš Čeněk, 2008
- DAMOHORSKÝ, M.: Účast veřejnosti ve věcech ochrany životního prostředí In časopis České právo životního prostředí, č.4/2004
- HAVELKOVÁ, S.: Veřejnoprávní smlouvy v zákoně o ochraně přírody a krajiny In Ochrana přírody, č. 4/2010
- HAVELKOVÁ, S.: Veřejný zájem – aplikace pojmu v ochraně přírody In Ochrana přírody, ročník 63/3, 2008
- KINDL, M.: Jeskyně a stavby v nich z hlediska práva soukromého In Pocta Doc. JUDr. Jaroslavovi Drobníkovi, CSc. k jeho 70. Narozeninám, Praha: Vodnář, 2007
- KNAPP, V.: Quia non movere (§ 5 občanského zákoníku) In Právní praxe, č. 3/1993
- KNOTEK, J.: Využitelnost veřejnoprávních smluv v ochraně přírody a krajiny In Sborník konference Dny práva 2008, Brno: Masarykova univerzita, 2008
- KOLMAN, P.: Veřejnoprávní smlouvy In Správní právo, č. 4-5/2007
- KUSÁK, M.: Omezení vlastnického práva z důvodu ochrany životního prostředí a přírodních zdrojů In České právo životního prostředí, č. 1/2005
- MÜLLEROVÁ, H.: Voda – věc v právním smyslu a předmět vlastnického práva? In Sborník z konference Právo životního prostředí – vlastnické právo, trestní právo a ochrana životního prostředí, sborník z konference, Praha: PF UK, 2001
- MÜLLEROVÁ, H.: Ze soudní judikatury In České právo životního prostředí, č. 3/2008
- NYKODÝM, J.: Ochrana pokojného stavu In Pocta Jiřímu Švestkovi k 75. Narozeninám, Praha: ASPI, 2005
- PULKRÁBEK, Z.: Svépomoc v soukromém právu, Právní rozhledy, č. 7/2001
- RICHTER, J.: Ochrana pokojného stavu In Právní rádce, č. 6/2005
- RYS, R.: Veřejnoprávní smlouvy v právu životního prostředí a stavebním právu In Konference Dny práva 2009, Brno: Masarykova univerzita, 2009
- SPÁČIL, J.: Aktuální otázky žaloby na vydání věci v judikatuře Nejvyššího soudu In Bulletin advokacie, č. 10/2001
- SPÁČIL, J.: Základní otázky vlastnické žaloby na vydání věci In Právní rozhledy, č. 16/2005
- STANOVISKO k otázce vlastnictví volně žijících zvířat In časopis Právník, č. 1/1994



ŠVESTKA – JEHLIČKA – ŠKÁROVÁ – SPÁČIL a kol.: Občanský zákoník – komentář, 10. vydání, Praha: C. H. Beck, 2006  
WAGNEROVÁ, P.: Úskalí správního řízení dle §5 občanského zákoníku In Správní právo, č. 2/2005

## INTERNET

<a href="http://www.nationaltrust.org.uk">www.nationaltrust.org.uk</a>	< National Trust v Británii >
<a href="http://www.csop.cz">www.csop.cz</a>	< Český svaz ochránců přírody >
<a href="http://www.lesy.cz">www.lesy.cz</a>	< státní podnik Lesy České republiky >
<a href="http://www.nature.cz">www.nature.cz</a>	< Agentura ochrany přírody a krajiny >
<a href="http://www.ochranaprirody.cz">www.ochranaprirody.cz</a>	< Agentura ochrany přírody a krajiny >
<a href="http://www.ucestverejnosti.cz">www.ucestverejnosti.cz</a>	< Stránky věnované Aarhuské úmluvě >
<a href="http://www.mvcr.cz">www.mvcr.cz</a>	< Ministerstvo vnitra ČR >
<a href="http://www.mzp.cz">www.mzp.cz</a>	< Ministerstvo životního prostředí ČR >
<a href="http://www.mfcr.cz">www.mfcr.cz</a>	< Ministerstvo financí ČR >
<a href="http://www.mze.cz">www.mze.cz</a>	< Ministerstvo zemědělství ČR >
<a href="http://www.sfzp.cz">www.sfzp.cz</a>	< Státní fond životního prostředí ČR >
<a href="http://www.strukturalni-fondy.cz">www.strukturalni-fondy.cz</a>	< Přehled strukturálních fondů >
<a href="http://www.cenia.cz">www.cenia.cz</a>	< Informační agentura životního prostředí >

## JUDIKATURA

Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 24/04 ze dne 28. 6. 2005

Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 34/03 ze dne 13.12.2006

Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl.ÚS 27/12 ze dne 7. 1. 2013

Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 2/99 ze dne 22. 3. 2000

Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 16/99 ze dne 27. 6. 2001

Usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl.ÚS 5/10 ze dne 2. 11. 2010

Nález Ústavního soudu sp. zn. I.ÚS 21/94 ze dne 23. 6. 1994

Nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 198/95 ze dne 28. 3. 1996

Nález Ústavního soudu sp. zn. I.ÚS 31/97 ze dne 4. 6. 1997

Nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 70/97 ze dne 10. 7. 1997

Nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 142/98 ze dne 4. 6. 1998

Nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 42/97 ze dne 1. 9. 1998

Nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 623/02 ze dne 19. 10. 2004

Nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 120/06 ze dne 28. 5. 2007

Usnesení Ústavního soudu sp. zn. I.ÚS 1809/10 ze dne 26. 1. 2011

Usnesení Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 3118/07 ze dne 10. 7. 2008

Usnesení Ústavního soudu sp. zn. II.ÚS 20/98 ze dne 23. 4. 1998

Usnesení Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 1791/07 ze dne 21. 11. 2007

Usnesení zvláštního senátu sp. zn. Konf 13/2010 ze dne 19. 10. 2010

Usnesení zvláštního senátu sp. zn. Konf 31/2007 ze dne 21. 5. 2008

Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 Ans 3/2007 ze dne 1. 8. 2007

Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 Ans 9/2007 ze dne 21. 5. 2008

Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 As 2/2005 ze dne 30. 3. 2006

Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 As 7/2008 ze dne 31. 8. 2009

Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 As 35/2007 ze dne 9. 11. 2007

Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 39/2006 ze dne 14. 6. 2007

Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 86/2011 ze dne 27. 7. 2011

Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 As 74/2007 ze dne 7. 5. 2008

Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 As 43/2008 ze dne 10. 2. 2010

Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 123/2012 ze dne 14. 11. 2012

Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 As 59/2005 ze dne 14. 6. 2006

Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 As 52/2008 ze dne 28. 1. 2009

Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 As 2/2009 ze dne 4. 2. 2010

Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 16/2008 ze dne 30. 4. 2008

Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 Ao 5/2010 ze dne 13. 10. 2010

Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 Ao 7/2010 ze dne 8. 2. 2011

Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 Ao 3/2008 ze dne 22. 10. 2008

Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 Ads 79/2008 ze dne 29. 4. 2009

Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 22 Cdo 1053/2001 ze dne 12. 12. 2002

Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 22 Cdo 5023/2008 ze dne 16. 9. 2010

Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 22 Cdo 980/2005 ze dne 21. 2. 2006

Usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 3001/2010 ze dne 12. 1. 2011

## **ABSTRAKT**

Práce se zaměřuje na analýzu pozitivního vztahu vlastníka a životního prostředí, který je podstatnou součástí ochrany přírodního bohatství v naší zemi. V obecné části práce připomíná historii ochrany životního prostředí, která byla úzce spjata s vlastnickým právem. Dále se zabývá vymezením pojmu životního prostředí a vlastnického práva, jakož i jejich vzájemnému vztahu, který je vymezen ústavním i jednoduchým právem. Zvláštní část je věnována exkurzu do některých nástrojů, které má vlastník k dispozici v ochraně životního prostředí. V oblasti práva hmotného se zabývá občanskoprávními instituty ochrany pokojného stavu a svépomoci, veřejnoprávní smlouvou dle správního řádu, ekonomickými stimuly v oblasti daňové a dotační politiky, některými základními občanskými právy a deliktní odpovědností. V oblasti práva procesního pak práce analyzuje aktuální problémy procesu a ochrany životního prostředí pro jednotlivce a snaží se podrobit kritice současnou úpravu přístupu veřejnosti k soudnímu přezkumu jednotlivých rozhodnutí správního orgánu ve světle Aarhuské úmluvy.

## **ABSTRACT**

This thesis focuses on analysis of a positive relationship between a person exercising property rights and natural environment; this relationship is a fundamental part of protection of natural resources in our country. The first, more general, part of the thesis displays the history of environmental protection that was closely interrelated with the property right. This part also defines what is the environment and what is the property right as well as it looks closely at the relationship between the two, which is specified by both constitutional and civil law. The second, more specialized, part examines instruments that the proprietor has at their disposal for the environmental protection. In the field of substantive law it deals with civil institutes for peacebuilding and self-help, public law contract with regards to the Administrative Procedure Code, economic incentives in the area of tax-subsidy policies, and it also points out some of the basic civil rights and tort liability. Concerning the area of procedural law, this thesis analyses present-day problems that an individual faces with regards to procedures of environmental protection and such. It also intends to criticize current regulation of public access to judicial reexamination of individual administrative acts in the light of Aarhus Convention.

## SUMMARY

This thesis focuses on analysis of a positive relationship between a person exercising property rights and natural environment; this relationship is a fundamental part of protection of natural resources in our country. The practice of private protection has been recently refreshed and, nowadays, it is recovering its importance further more; it is expected that this area notes progressing development in both our society and law.

The first, more general, part of the thesis displays the history of environmental protection that was closely interrelated with the property right; this interconnection has been frequent in other countries too. This part of the thesis also defines what is the environment and what is the property right as well as it looks closely at the relationship between the two. Their relationship is specified by both constitutional and civil law and it highlights positive and negative aspects of the present theoretical teaching of the two concepts.

The second, more specialized, part examines instruments that the proprietor has at their disposal for the environmental protection. In the field of substantive law it deals with civil institutes for peacebuilding and self-help, public law contract with regards to the Administrative Procedure Code, economic incentives in the area of tax-subsidy policies, and it also points out some of the basic civil rights and tort liability. It highlights unequal conditions between the private environmental protection and the state protection and the lack of legal regulations that would systematically support the proprietor in their decision to protect the part of environment of which they are owners.

Concerning the area of procedural law, this thesis analyses present-day problems that an individual faces with regards to procedures of environmental protection and such. It also intends to criticize current regulation of public access to judicial reexamination of individual administrative acts in the light of Aarhus Convention. It considers individual administrative procedures and the regulation of participation. Civil procedure and action for detinue as well as regulation of collective rights are mentioned in this part alongside with administrative justice and judicial proceedings at the Constitutional Court. Based on the judiciary practice, it focuses mainly on the regulation of direct affection of rights with a possibility of a third party defense of the environmental protection interests.

Each of the parts of the thesis is concluded with author's comments and brief summaries; additional comments are inserted also at the end of some chapters and subchapters. Last part of this thesis is a general summary with author's comments on the

whole topic and studied material. It also includes recommendations on legislation revision regarding discussed areas.

# ARCHIVAČNÍ ÚDAJE

*Název diplomové práce v anglickém jazyce*

ENVIRONMENTAL PROTECTION AND PROPRIETARY RIGHT

*Seznam klíčových slov*

soukromoprávní ochrana životního prostředí

private environmental protection

vlastnické právo

proprietary right

nástroje ochrany životního prostředí

instruments of environmental protection