

Univerzita Palackého v Olomouci

Právnická fakulta

Mgr. Petr Růžička

Ochrana veřejného zájmu
a vyvažování veřejných zájmů ve vybraných oblastech správního práva

Disertační práce

Olomouc 2023

Prohlašuji, že jsem disertační práci na téma Ochrana veřejného zájmu a vyvažování veřejných zájmů ve vybraných oblastech správního práva vypracoval samostatně a citoval jsem všechny použité zdroje.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 384 403 znaků včetně mezer.

V Olomouci dne 27. 1. 2023

Petr Růžička

Rád bych poděkoval své školitelce doc. JUDr. Kateřině Frumarové, Ph.D. za odborné vedení, pomoc a rady při zpracování této práce. Poděkování patří také mé manželce Daniele za její podporu a obrovskou trpělivost.

Obsah:

1. Úvodní kapitoly	7
1.1 Úvod a motivace ke studiu	7
1.2 Základní východiska disertační práce	7
1.3 Princip ochrany veřejného zájmu	8
1.4 Výběr popisovaných odvětví veřejné správy	10
1.5 Vědecké otázky	10
2. Pojem veřejného zájmu	13
2.1 Základní charakteristika pojmu veřejný zájem	13
2.2 Koncept veřejného zájmu obecně	16
2.3 Zneužití konceptu veřejného zájmu	20
2.4 Obecná prospěšnost jako znak veřejného zájmu	21
2.5 Vnímání pojmu všeobecné prospěšnosti v předválečné judikatuře	23
2.6 Výklad veřejného zájmu optikou vlastností chráněného statku	25
2.7 Možnosti definování jednotlivých investičních záměrů za veřejný zájem zákonem	30
3. Podobné pojmy	35
3.1 Veřejný zájem, obecný zájem a státní zájem	35
3.2 Veřejný zájem, soukromý zájem a kolektivní zájem	37
3.3 Veřejný zájem, veřejný statek a veřejné blaho	40
3.4 Veřejný zájem, závažný veřejný zájem a důležitý veřejný zájem	41
3.5 Veřejné zájmy „oborové“ a „speciální“	43
4. Tenká hranice mezi soukromým a veřejným zájmem	44
5. Kategorizace veřejných zájmů z hlediska předmětu ochrany	49
6. Základní charakteristika pojmu veřejný zájem	50
6.1 Právní úprava veřejného zájmu	50
6.2 Kategorizace veřejných zájmů z hlediska předmětu ochrany	51
6.3 Veřejný zájem z hlediska neprávních odvětví	52
6.4 Veřejné zájmy jako potencionální ústavní práva	56
6.5 Ústavně právní ochrana vody	57
6.6 Princip vyvažování ústavních práv jako vzor pro vyvažování veřejných zájmů	63

7. Poměrování veřejných a soukromých zájmů	66
7.1 Poměrování veřejného zájmu se zájmem soukromým obecně	66
7.2 Ke konfliktu veřejného zájmu a vlastnického práva	68
7.3 Soulad veřejných a soukromých zájmů při regulaci v rámci plošné územní ochrany	69
8. Poměrování veřejných zájmů stejného typu	71
8.1 Ke konfliktu několika zájmů ochranných	71
8.2 Krajinný ráz jako hodnota	75
8.3 Souběh více zájmů ochrany přírody při ochraně dřevin rostoucích mimo les	77
8.4 Ochrana krajinného rázu v nezastavěném území	81
8.5 Ochrana krajinného rázu v zastavěném území	82
8.6 Konflikt zájmů ochrany přírody a památkové péče	83
9. Poměrování veřejných zájmů různých typů	84
9.1 Ochrana přírody a rozvoj elektrizační soustavy	84
9.2 Kácení dřevin v ochranném pásmu kanalizačního vedení	85
9.3 Kácení dřevin na dráze a v obvodu dráhy	86
10. Konflikt veřejných zájmů – silniční stromořadí	89
10.1 Alej a její význam	89
10.2 Alej a konflikt veřejných zájmů	92
10.3 Metodické doporučení MŽP aplikaci některých ustanovení vyhlášky o ochraně dřevin a povolování jejich kácení	95
10.4 Alej Republiky u obce Žižkovo Pole	96
11. Právní úprava ochrany dřevin ve Velké Británii. Souběh ochrany přírody s jinými veřejnými zájmy.	98
11.1 Princip srovnávací úvahy	98
11.2 Základní podmínky ochrany	99
11.3 Příkaz k ochraně stromů	100
11.4 Způsoby ochrany dřevin	102
11.5 Procesní aspekty příkazu	103
11.6 Přehodnocení příkazu	103
11.7 Souběh různých veřejných zájmů	104
11.8 Úvod do ochrany živých plotů	107
11.9 Podmínky ochrany živých plotů	108
11.10 Právo na volný přístup do krajiny	110

11.11 Hodnocení srovnávací úvahy	111
12. Závěr	113
13. Zdroje	128
13.1 Knihy	128
13.2 Sborníky	129
13.3 Judikáty	130
13.4 Články a statě	131

1. Úvodní kapitoly

1.1 Úvod a motivace ke studiu

V roce 2009 jsem na Právnické fakultě Univerzity Palackého v Olomouci obhájil diplomovou práci na téma *Veřejný zájem ve státní památkové péči s přihlédnutím k ochraně přírody*. V kontextu obou těchto oblastí jsem se pokusil pojem veřejného zájmu vymezit a aplikovat jak na konkrétních příkladech, tak popsat situace, kdy se jedné věci dotýká více veřejných zájmů.

V této disertační práci navazuji na téma zpracované v práci diplomové, přičemž poznatky mohu obohatit o vlastní praxi a zejména popsat institut veřejného zájmu širších souvislostech. Věřím, že jde o práci multidisciplinární, která kromě popsání, výkladu a aplikace právních předpisů vyžaduje určitou míru vhledu do specializovaných oblastí veřejného práva, jimž se v této práci věnuji. Ačkoliv vnímám, že popisovat a především vzájemně posuzovat veřejné zájmy z různých správních odvětví klade větší nároky jak na znalost právních předpisů, tak i na určitou míru odborných znalostí řešených oblastí věřím, že závěry, ke kterým jsem se dopracoval, budou mít význam i pro výkladovou praxi, která v tomto není dle mého názoru příliš ustálená.

1.2 Základní východiska disertační práce

Úvodem je vysvětleno, co je veřejný zájem jakožto částečně neurčitý právní pojem vlastně je, kde je obecně hranice soukromého a veřejného zájmu a jak se tento pojem na našem území historicky vyvíjel, zejména jeho chápání v odborné literatuře meziválečného období Československé republiky.

Následně popisují, kdo a za jakých podmínek veřejné zájmy konstituuje, tedy že jejich vznik je dán potřebami společnosti (jde o většinový konsensus ve společnosti), artikulace je především věcí moci zákonodárné (má být vyjádřena v právních předpisech), přičemž je na moci výkonné (zejména správních orgánech všech stupňů), aby tyto zájmy v konkrétních případech hledaly, pojmenovávaly a v rozsahu pravomoci jim svěřené materiálně chránily. Pokud jde o moc soudní (správní soudnictví), je role soudů poněkud odlišná od správních orgánů, soudy jsou vázány povinností přezkoumávat správní rozhodnutí v rozsahu omezeném obsahem žaloby, tedy oprávnění chránit veřejný zájem mají vesměs jen v případě, kdy je na tento zájem v žalobě přímo odkazováno.

Dále je na místě vysvětlit, že veřejný zájem představuje materiální výsledek činnosti veřejné správy, nikoliv jen každý zájem, který ve výsledku vede k uplatnění a ochraně veřejného zájmu. Tím myslím zejména skutečnost, že veřejným zájmem samo o sobě není vedení jakýchkoliv evidencí, statistik, ani provádění samotné činnosti jakéhokoliv úřadu nebo osoby. Jinak řečeno, veřejný zájem chrání výsledek, kterého má být dosaženo (např. soulad povolovaných staveb se stavebními předpisy), a který je veřejností vnímán jako potřebný nebo žádoucí, nikoliv samotný postup, jak bude k tomuto výsledku procesně dospěno (zájem na řádné činnosti správních orgánů na úseku stavebního zákona).

Výklad pojmu veřejný zájem logicky přenáší velkou odpovědnost na správní orgány, protože jsou nuceny v konkrétních okolnostech řešené věci vyložit pojem se znalostí legislativy, odbornou znalostí věcné problematiky a zároveň reflektovat aktuální potřeby společnosti, jež mohou být zhmotněny činností různých spolků veřejného života (typicky v oblasti ochrany přírody); na druhou stranu se správní orgány nesmí dostat do jejich vleku, pokud zhodnotí, že zájem těmito spolky prosazovaný nemá dostatečnou intenzitu nebo veřejným zájmem vůbec není. Jde vždy o obecné přesvědčení o prospěšnosti určité činnosti nebo určitého stavu, který logicky nemusí korelovat s představami většiny osob. V tomto směru lze s nadsázkou citovat známou větu sira Humphrey Applebyho z anglického televizního seriálu Jistě, pane ministře: „*Subvence není třeba dávat na věci, které lidé chtějí. Jsou na to, co lidé nechtějí, ale měli by mít. Pokud něco chtějí, ať si to zaplatí sami.*“¹

1.3 Princip ochrany veřejného zájmu

Chtěl bych v této práci zdůraznit, že veřejný zájem je hlavní hodnotou, kterou přísluší veřejné správě chránit, je to zpravidla i důvodem zřízení řady správních orgánů a jakýmsi *leitmotivem* celé veřejné správy. Vladimír Sládeček konstatuje, že pro správní právo je charakteristické, že chrání veřejné zájmy, na rozdíl kupř. od občanského a obchodního práva, zpravidla upravuje vztahy mezi nerovnými subjekty, resp. vztahy založené na nadřízenosti a podřízenosti (s výjimkou veřejnoprávních smluv).² Zpravidla nejprve vzniká potřeba společnosti chránit určitý zájem, teprve následně je tato ochrana kodifikována právními předpisy a jeho obsah dává vzniknout správnímu orgánu. Podíváme-li se na vývoj veřejné správy na našem území, pak na začátku novověku nejprve vznikaly úřady mající povahu

¹ *Subsidy is not to be given to what the people want! It is for what the people don't want but ought to have! If they want something, they'll pay for it themselves!*

² SLÁDEČEK, Vladimír. Obecné správní právo. Praha: ASPI, a.s., 2005, str. 28.

fiskální, vojensko-obranou, policejní a horní regál, teprve v 18. století je vytvořen základ úřadů chránící další důležité zájmy, zejména dozor nad stavebnictvím (stavebně technické a hygienické předpisy, předpisy pro stavbu silnic a pevnostních objektů). V 19. století pak za účelem ochrany nových veřejných zájmů vzniká ucelená veřejná správa na úseku zdravotnictví, školství, zpřísňuje se ochrana zájmů ve stavebnictví, vzniká územní plánování, a zavádí se regulace do odvětví, které dříve neexistovaly (předpisy o drahách, o průmyslové výrobě, vodárenství apod.).

Pokud správní orgán při své činnosti v konkrétním případě ochranu veřejného zájmu opomene, ač takový zájem ochrany hodný byl, zpronevřuje se základnímu účelu, pro který byl zřízen. Skutečnost, že se tak často děje ve snaze dodržet vysoce formalizovaný proces správního řízení, zejména ve snaze neupřít účastníkům žádné (byť jen potenciální právo), a vyvarovat se tak možného zrušení rozhodnutí odvolacím orgánem nebo následně ve správním soudnictví, nemůže obhájit výsledek (rozhodnutí), který je sice formálně v souladu se zákonem, materiálně ale nechrání veřejný zájem, který v daném případě chráněn být měl. Parafrází slov Filipa Dienstbiera³, které si pamatuji ještě ze studia: „*zákonné správní rozhodnutí je obecně vždy výsledkem zákonného správního procesu, zákonný správní proces ale není sám o sobě zárukou zákonného rozhodnutí*“.

Jiří Hoetzel konstatuje, že správní řád (vl. nař. Č. 8/1928 Sb. z.a n.) nedefinuje rozdíl mezi veřejným a soukromým zájmem, přičemž zásadu ochrany veřejného zájmu sám popisuje takto: „, zmíněná základní protiva projevuje se zejména v tom, že platí procesuální zásada (která se jeví správnímu řádu a jiným správním předpisům tak samozřejmou, že ji nikde výslovně nenormují), že k ochraně t. zv. Veřejných zájmů jsou povolány úřady ex officio (...). Výrazem této zásady je pravidlo (mnohdy teorií a praxí samozřejmě považované), že vlastním posláním veřejných úřadů správních jest ochrana (hájení) veřejných zájmů z úřední povinnosti (ex officio), čímž veřejný úřad správní stává se obdobou soukromníka, hájícího své soukromé zájmy.“⁴

V obecné části práce se věnuji popisování společných vlastností veřejných zájmů ve vybraných odvětvích veřejné správy; tedy hledám kritéria, podle kterých obecně, bez ohledu na odvětvích veřejné správy, lze určitý cíl považovat za veřejný zájem. I přes to, že pro hodnocení míry veřejného zájmu jsou nepochybně podstatná kritéria, která se budou

³ JUDr. Filip Dienstbier, PhD., soudce Nejvyššího správního soudu v Praze

⁴ HOETZEL, Jiří. Československé správní právo. Část všeobecná. Praha: Melantrich, 1934, str. 84-86.

v každém odvětví lišit, rád bych prokázal, že posouzení, zda je určitý zájem veřejným, by mělo být dáno principy, které budou obdobné.

1.4 Výběr popisovaných odvětví veřejné správy

Výběr odvětví veřejné správy, kterým se chci věnovat je dán věcnou souvislostí s odvětvími stavebnictví a stavební činností⁵ a ochrany přírody, tedy se jedná o oblasti, které jsou těmito odvětvími přímo dotčeny a kde často dochází ke kolizím více veřejných zájmů. Mám na mysli zejména tyto oblasti:

- **stavební řád a územní plánování**
- **památková péče**
- **ochrana přírody a krajiny**
- **dopravní infrastruktura** (zejména posuzování veřejného zájmu na výstavbě dálnic a modernizace páteřních železničních tratí).

1.5 Vědecké otázky

Pro tvorbu této práce byly k zodpovězení stanoveny tyto výzkumné otázky:

- 1) Je možno veřejný zájem ztotožnit se sumou všech soukromých zájmů?
- 2) Je možno souhlasit s názorem, že hlavním a absolutním veřejným zájmem je legalita?
- 3) Jak definovat zásadu ochrany veřejného zájmu?
- 4) Je možno za veřejný zájem považovat i cíl, který není odvoditelný ze žádného právního předpisu?
- 5) Je možné některé veřejné zájmy *a priori* nadřadit jiným veřejným zájmům?
- 6) Jak vyložit, pokud zákon některé veřejné zájmy popisuje jako důležité nebo závažné?
- 7) Je možno souhlasit, že veřejné zájmy jsou předobrazy ústavních práv, a mohou se postupně ústavními právy stát?

⁵ Co je obsahem pojmu stavební činnost můžeme dovodit pouze nepřímo z vymezení z některých pojmů stavebního zákona. Zřejmé je, že jde o činnosti, resp. aktivity člověka související s pořizováním staveb a s jejich umístěním v území. Stavební činností se tedy rozumí především pořizování staveb. Stavbou stavební zákon v ust. § 2 odst. 3 rozumí veškerá stavební díla vznikající stavební nebo montážní technologií, bez zřetele na jejich stavebnětechnické provedení, použité stavební výrobky, materiály a konstrukce, na účel jejich využití a dobu trvání. Za stavbu je považován i výrobek plnící funkci stavby.

8) Jak vzorově postupovat, jsou-li ve sporu veřejný a soukromý zájem?

9) Jak vzorově postupovat, jsou-li ve sporu dva veřejné zájmy obecně stejné síly a intenzity?

10) Je možné, aby v konkrétním případě splýnul zájem veřejný, kolektivní a soukromý?

Tato práce se pokouší analýzou právních předpisů, komentářové literatury, odborných článků a z podstatné části i výkladem soudních rozhodnutí vyšších soudů, zejména Nejvyššího správního soudu, na tyto otázky odpovědět. Výzkumné cíle byly vybrány zejména tak, aby představovaly jednoduché odpovědi na praktické a často frekventované otázky týkající se veřejného zájmu. Z toho důvodu je nad právní teorií, jakkoliv je nezbytnou složkou právní vědy, upřednostňována praxe, a to zejména tak, aby bylo možno si nad každou myšlenkou představit reálnou otázku (zejména) správního řízení, proto tato práce klade důraz i na faktografické poznámky, uvedené zejména v poznámkách pod čarou, které sice nejsou pro právní posouzení tak důležité, ale měly by čtenáři poskytnout onen praktický příklad, a snad jej i poučit.

Pro sepsání práce je primárně zvolena logická metoda, zejména metoda abstrakce a analýzy, a částečně i metoda srovnávací. Hlavní metodou dané práce je metoda analýzy, která je využita při rozboru právní úpravy a ve významné části i konstantní judikatury. Při výkladu právních norem je pochopitelně prvotním výklad jazykový, na něž navazuje stěžejní výklad teleologický. I přes použití metody abstrakce vnímám jako nejefektivnější přístup takový, který popisuje příklady v širším smyslu tak, aby výstupy, často psané formalizovaným a těžko přístupným jazykem, byly pro čtenáře snáze představitelné, neboť správní právo vesměs není žádnou teoretickou disciplínou, ale rozhodováním o konkrétních právech, věcech, společenských hodnotách, konkrétních stavbách, částech území apod.

Metoda srovnávací bude v disertační práci uplatněna v menším rozsahu, a to srovnáním české právní úpravy ochrany přírody s právní úpravou Velké Británie (platné pro území historických zemí Anglie a Wales). Prvotním cílem není nalézt inspirační zdroj, neboť minimálně svou koncepcí je anglosaské právní myšlení našemu myšlení kontinentálnímu – rakouskému modelu spíše vzdálené, nicméně z porovnání by mělo vyplynout, že obě řešení jsou obecně funkční.

Převažující empirická metoda představuje zkoumaný pojem veřejného zájmu z hlediska řady jednotlivých vlastností, jež jsou vesměs na příkladech popsány, tedy z hlediska znaku prospěšnosti, z hlediska toho, co v konkrétním příkladě veřejný zájem tvoří (např. jaké vlastnosti kulturní památky jsou podmínkou veřejného zájmu pro ochranu konkrétní stavby) a zejména je

popsána řada příkladů sporů různých veřejných a soukromých zájmů vč. hodnotového odůvodnění pro upřednostnění toho kterého zájmu.

V úvodních kapitolách bude ozřejměn důvod výběru tématu této práce a výběru oblastí veřejné správy, které budou podrobeny zkoumání. V kapitole pojem veřejného zájmu budou předestřeny definice a bližší výklad pojmu, zejména stran konkrétních znaků, které pojem veřejného zájmu identifikují. Další kapitola je věnována porovnávání jazykově nebo obsahově podobných právních i neprávních pojmů, a pojmů zrcadlových. Pozornost je věnována vytýčení hranice veřejného, kolektivního a soukromého zájmu. Kapitola následující potom představuje teoretický základ pojmu veřejného zájmu jak z hlediska jeho výskytu v právním řádu ČR, z hlediska společenských věd, tak principiálnímu porovnání veřejných zájmů a ústavních práv. Veřejné zájmy jsou touto prací rozděleny na zájmy ochranné, rozvojové a zájmy ochrany života a zdraví, přičemž každý z veřejných zájmů je podřaditelný pod jeden z těchto typů, popř. má vlastnosti více typů zároveň. Smyslem tohoto rozdělení je snazší popis jejich konfliktu v následujících kapitolách.

Následné kapitoly se věnují vyvažování zájmů, což je těžiště této práce. Je popsán princip vyvažování ústavních práv, který je svou povahou použitelný i pro vyvažování veřejných zájmů. Praktická část je rozdělena na tři logické obvody – spory mezi veřejnými a soukromými zájmy, spory více zájmů stejného typu a spory více zájmů různých typů. Každý ze sporů vychází z judikatury, která je popsána do té míry, aby z ní vyplývaly závěry pro věcné (ne jen právní) posouzení věci. Poslední dvě hlavní kapitoly se věnují ucelené problematice silničních alejí, na které demonstrují komplikovanost vyvažování řady jednotlivých veřejných zájmů, a dále srovnávací analýze ochrany životního prostředí v tuzemsku a právu Velké Británie.

2. Pojem veřejného zájmu

2.1 Základní charakteristika pojmu veřejný zájem

Pro účely této práce je nezbytné nejprve definovat pojem veřejného zájmu. Pojem veřejného zájmu je částečně neurčitý právní pojem, přičemž neurčitost a mnohoznačnost pojmu je pravděpodobným záměrem zákonodárce, aby bylo možno jej aplikovat široce a ponechat jeho posouzení na správním orgánu.⁶⁷ Existence veřejného zájmu pro danou oblast vyplývá z právních předpisů, ačkoliv nemusí být (většinou ani není) v právním předpise výslovně označena. Jak vyplývá z konstantní judikatury vyšších soudů, zákonem lze stanovovat určitý cíl (směr veřejné politiky) jako veřejný zájem, na druhé straně ale nesmí zákon stanovovat, že určitý, konkrétně určený zájem, např. jednotlivá stavba nebo soubor staveb, je veřejným zájmem. Co je veřejným zájmem, lze v praxi vysledovat zejména z politických a zákonodárných aktů legitimních orgánů, z politického diskursu či veřejného diskursu k nejrůznějším odborným otázkám.⁸ Zákonodárce tak nemůže obsahem právního předpisu určit konkrétní stavbu nebo záměr, a hledání a případně vyvažování veřejných zájmů je věcí správního řízení, kde v rámci posuzování dochází k poměrování zájmů soukromých a veřejných, jakož i jednotlivých veřejných zájmů mezi sebou, pokud se dostanou do rozporu, přičemž správní orgán dbá na to, aby chránil veřejný zájem a v případě jejich protichůdnosti, aby se snažil nalézt řešení, které negativně zasáhne do veřejného zájmu v co nejmenším rozsahu. Z toho vyplývá, že pokud zákonodárce toto posuzování obešel direktivním prohlášením konkrétní stavby za veřejný zájem (to se např. týkalo celé vodní cesty řeky Labe a v České republice a řeky Vltavy od Prahy po ústí do Labe), překročil zásadu dělby moci, neboť zákonem stanovil to, co je příslušné pouze výkonné moci.⁹ Skutečnost, že definování

⁶ K takovému prostředku lze citovat Emila Háchu: „*Neurčitý právní pojem je nutný výrazový prostředek zákonodárné techniky, která nechce hnáti kazuistiku abstraktní normy do krajnosti.*“ (HÁCHA, Emil. *Slovník veřejného práva československého. Svazek II. 2 díl. Polygrafia, 1932, str. 843.*)

⁷ Ústavní soud konstatoval, že „*si je vědom toho, že interpretace neurčitých právních pojmů jako „v rozsahu nezbytně nutném“ nebo „veřejný pořádek“ vyžaduje jistou míru volnosti při vyhodnocení, zda určité chování, skutečnosti či jevy lze podřadit pod pojem, jež nelze zcela přesně právně definovat, a zároveň jistou míru uvážení o vhodné formě a míře jejich regulace. Tuto míru volnosti při interpretaci neurčitých právních pojmů nelze zcela jednoznačně určit, neboť je třeba mít na zřeteli, že obsah a rozsah neurčitých právních pojmů se může měnit s ohledem na vývoj společenských podmínek v konkrétním čase a místě. Nicméně výklad takových pojmů nemůže být bezbřehý, a pokud by byl natolik extenzivní, že by při aplikaci příslušného pojmu nebylo šetřeno podstaty a smyslu některého z ústavně zaručených základních práv, byl by dán důvod k zásahu Ústavního soudu.*“ (usnesení Ústavního soudu ze dne 17. 4. 2002, sp. zn. IV. ÚS 92/02)

⁸ *Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 1. 2017, č. j. 2 As 207/2016 – 46*

⁹ Často citovaným je právě *rozhodnutí Ústavního soudu sp. zn. Pl ÚS 24/04 ze dne 28. 6. 2005* ve věci zrušení ust. § 3 a) zákona č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě, podle něhož byl „rozvoj a modernizace vodní cesty

veřejných zájmů, jakožto cílů veřejné politiky, je primárně úkolem zákonodárné moci, akcentuje i Evropský soud po lidská práva v *rozhodnutí James a další proti Spojenému království, ze dne 21. 2. 1986.*¹⁰

Definování pojmu veřejného zájmu v obecné rovině je velice obtížné, a to zejména z důvodu, že jde o **pojem průřezový**, který je aplikován prakticky v každé činnosti veřejné správy (snad s výjimkou správy fiskální, jejímž cílem je pouze náležité hospodaření s majetkem, resp. jeho využívání tak, aby mohl být zdrojem finančního prospěchu pro další činnost veřejné správy.) Uvědomíme-li si, že veřejný zájem shledáváme (nebo bychom minimálně měli shledávat) v každé vrchnostenské činnosti, ať již jde o ochranu dřevin rostoucích mimo les, zájem na rozvoji elektrorozvodné infrastruktury, nebo při dohledu nad bezpečností a plynulostí silničního provozu, jde o pojem – princip, uplatňovaný široce v celé veřejné správě.

V české ani zahraniční literatuře se neobjevuje snaha vytvořit jednotný přístup k tomuto značně univerzálnímu pojmu, popř. snaha vytvořit všeobecně platnou definici. Pravdou je, že v rámci aplikace nás netíží potřeba definice, ale spíše nutnost zjistit, jaké veřejné zájmy jsou dotčeny a zda jde o skutečný veřejný zájem, nikoliv jen zájem tvrzený. Příkladem tvrzeného veřejného zájmu, který ale ve většině případů nebude skutečný, je uspokojování bytové potřeby v rámci bytové výstavby.¹¹ Na jedné straně je bydlení základní sociální potřebou každého jedince, kdy je nepochybné, že jde o potřebu nezbytnou (na rozdíl např. od vlastnictví a provozování motorového vozidla), a z hlediska zákona je její uspokojování různými způsoby podporováno (v soukromém právu ochranou nájmu jakožto vztahu chráněného, ve veřejném právu možností získat na bytovou výstavbu dotace, bezúročné půjčky, stavební spoření, apod.)

Pokud tedy v některých případech developer (tedy investor daného stavebního celku) argumentoval, že realizace obytného komplexu představuje činnost ve veřejném zájmu, bylo by možné s tímto tvrzením souhlasit. Na druhou stranu nelze nezmínit, že je dnes výrazná většina investičních projektů realizována pouze za účelem zisku, a to vzhledem k extrémně

vymezené vodním tokem Labe od říčního km 129,1 (Pardubice), na státní hranici se Spolkovou republikou Německo a vodním tokem Vltava od říčního km 91,5 (Třeběnice) včetně plavebního kanálu Vraňany – Hořín po soutok s vodním tokem Labe včetně výústní části vodního Toku Berounky po přístav Radotín, ve veřejném zájmu.“

¹⁰ „... soud považuje za přirozené, že rámec volné úvahy ponechaný zákonodárci při uskutečňování sociální a hospodářské politiky, by měl být široký, proto Soud bude respektovat zákonodárce v jeho představě, co je veřejný zájem, ledaže by zákonodárcův úsudek zjevně postrádal rozumný základ.“

¹¹ *rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 As 65/2012 ze dne 10. května 2013*

přemrštěné ceně bytů, zisku značně velkého, plnění nějakých veřejně prospěšných úkolů není pro developery zajímavé. Dokážu si ale představit, že by stavba sociálních bytů byla investicí ve veřejném zájmu, typicky v případě, kdy by investor stavby nebyl primárně motivován ziskem, ale realizoval by byty pro své členy nebo zaměstnance, kterým je poskytně za velmi výhodných podmínek (tedy za investiční náklady a malou obchodní marži). Tento model, který je v civilizovaných zemích zcela běžný (hojně využívaný např. v Německu, Rakousku a Nizozemsku) se začíná uplatňovat již i u nás, příkladem může být výstavba družstevního bytového domu se 40 bytovými jednotkami v Pacově, investorem je Bytové družstvo Pelhřimov.¹² Dům byl dostavěn v červnu 2021, přičemž cena bytových jednotek se pohybovala od 1,5 milionu Kč u bytů o dispozici 1+kk po 4 miliony Kč u bytů 3+kk vč. rozměrného balkonu), tedy podstatně levněji, než kolik stojí byty v komerční výstavbě.¹³¹⁴

Ohledně definice veřejného zájmu lze citovat Hanu Mullerovou,¹⁵ která nabízí tyto možné definice veřejného zájmu:

- veřejný zájem musí být uznán právem (normativní status) a zároveň být nedistributivní, tj. takový, který nelze rozdělit na části a přidělit jednotlivcům¹⁶
- veřejný zájem stojí nad individuálními nebo skupinovými zájmy, které mohou být ve vzájemné kolizi, veřejný zájem funguje jako svorník
- veřejný zájem je vše, co společnost sdílí jako společné, a je schopno uspokojit cíle, které si společnost přeje pro sebe jako celek (nejsou to zájmy, které jsou náhodně společné více jedincům)¹⁷

¹² Časopis Bytová družstva-SVJ-správa domů Praha: Svaz českých a moravských bytových družstev, roč. 2020, č. 1, str. 16.

¹³ Časopis Bytová družstva-SVJ-správa domů Praha: Svaz českých a moravských bytových družstev, roč. 2021, č. 6, str. 3.

¹⁴ Podobně lze citovat Karla Joukla, předsedu představenstva Stavebního bytového družstva v Dobrušce: „Bytové družstevnictví a nová výstavba družstevních bytů zažívá renezanci a jako alternativa zdivočelých developerů, kteří nevědí, kolik si za nový byt účtovat, nachází ohlas u populace, která chce bydlení řešit schůdně a za rozumnou cenu. Družstevnictví má totiž jednu zásadu: je z principu neziskové. Proto i nové byty staví za ceny bez nenasytné developerské marže.“

¹⁵ MULLEROVÁ, Hana. Ochrana přírody a veřejný zájem. In Sborník ochrany veřejného zájmu, Praha, 2020.

¹⁶ Tím samozřejmě není dotčena skutečnost, že daný zájem lze realizovat jen v rámci určité kapacity, tzn., že v jednu chvíli nemohou zájem využívat všichni, kteří by o to stáli (kapacita základní školy je dána konečným množstvím žáků, stejně tak tomu může být u kapacity veřejného koupaliště apod.) Vždy ale platí, že by všichni měli mít stejné možnosti k čerpání výhody plynoucí z veřejného zájmu, a také, že uspokojení či neuspokojení žadatele by mělo být vázáno na racionální nediskriminační pravidlo (např. u veřejného koupaliště má přednost ten, kdo přijde dříve.)

¹⁷ Znak nahodilosti je dán, pokud by využití výhody jednotlivcem nemělo vliv na využití výhody ostatními. Pokud několik zaměstnanců nezávisle na sobě požádá svého nadřízeného o zvýšení své mzdy, jde o společný zájem jen nahodilý. Případné zvýšení mzdy jednomu z žadatelů se neprojeví na mzdách ostatních zaměstnanců. Pokud však zaměstnanci o zvýšení mezd žádají v rámci kolektivního vyjednávání, jde již o zájem, který se

- veřejný zájem zahrnuje hodnoty, které jsou nezbytné pro rozvíjení společné existence lidí v demokracii, jde o základní principy, jako je trvání existence státu a jeho struktury, trvání jeho demokratického řádu, bezpečnosti a veřejného pořádku¹⁸
- veřejné zájmy jsou důležité zájmy, které (zatím) nebyly povýšeny na ústavní práva, důležité zájmy jsou ty, které jsou z ústavy odvoditelné.¹⁹

Veřejný zájem lze popsat také jako druh zájmu, který je obecně prospěšný (zejména zájem státu či jiné veřejnoprávní korporace), opak čistě soukromého zájmu. Uplatňuje se v tvorbě, interpretaci a v aplikaci práva, zvláště jako jeden ze dvou důvodů zákonné limitace základních práv a svobod. Protože se jedná o jeden z právních pojmů s neostrým významem, měl by být v zákonech blíže specifikován či definován.²⁰

2.2 Koncept veřejného zájmu obecně

Jsem přesvědčen, že po roce 1989 jsou v českém právu neustále upřednostňovány individuální práva, a to na úkor zájmů celku (nebo chcete-li veřejných zájmů). V devadesátých letech bylo toto vnímání (snad) logické živou pamětí na dobu nesvobody, kdy byla práva jednotlivců cíleně pošlapávána za účelem preference zájmů společnosti, namnoze spíše zájmů vládnoucí komunistické strany. Nechtěné dědictví devadesátých let si ale v právu neseme stále, potřebou zdůrazňovat práva jednotlivce a neustále rozšiřovat možnosti jejich obrany, zatímco o nutnosti státu ochránit společné zájmy se mluví jen velmi málo. Obdobný názor má např. Hana Mullerová.²¹ Jde přitom o spojené nádoby, práva jednotlivce mají funkční propojení k právům celku a naopak. Nelze přeci jednotlivci zajistit právo na příznivé životní prostředí, jak je stanovuje čl. 35 Listiny, pokud správní orgány nebudou schopny materiálně vymáhat plnění veřejného zájmu na ochraně přírody, stejně tak nelze mluvit

společný (pokud zaměstnavatel vyhoví, zvednou se mzdy všem zaměstnancům splňujícím nějakou podmínku, tedy i těm, kteří o zvýšení mezd nežádali).

¹⁸ K této definici lze vytknout, že veřejné zájmy nejsou výdobytkem demokratické společnosti, ale jsou více či méně kvalitně chráněny i společnostmi totalitními (vznikly v době pozdního absolutismu a byly proklamovány i období nesvobody v naší zemi 1939-1945 a 1948-1989). Snad lze dokonce říci, že totalitní společnosti, které jsou obecně vždy založeny na převaze společných zájmů před zájmy jednotlivců, mají daleko snazší možnost veřejné zájmy chránit, a to z důvodu snazšího omezení práva jednotlivce, například vyvlastněním. Vnímám tak tuto definici jako násilné naroubování zájmů společností na princip demokracie a nepovažuji ji za příléhavou.

¹⁹ K této definici si dovoluji podotknout, že vychází ze zahraniční literatury a bude o tomto výkladovém přístupu pojednáno v kapitole Veřejné zájmy jako potencionální ústavní práva.

²⁰ GERLOCH, Aleš. Veřejný zájem. In: HENDRYCH, Dušan a kol. Právnický slovník. 3., podstatně rozš. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009, str. 1236.

²¹ MULLEROVÁ, Hana. Ochrana přírody a veřejný zájem ..., str. 10.

o realizaci práva na ochranu života a zdraví, pokud nebudou vymáhány povinnosti účastníků silničního provozu, nebudeme-li aktivně a efektivně trestat ty, kteří z bezohlednosti nebo zlé vůle porušují bezpečnostní předpisy, a vystavují ostatní riziku ohrožení jejich zdraví.²²

Za největší moudrost lidské civilizace považuji poznání skutečnosti, že *vše souvisí se vším*. Běh přírody není jen řetězením nahodilých skutečností, které nemají vzájemnou vazbu, ale jde o střípky jediné mozaiky, o příčiny a následky, které jsou vzájemně podmíněné a provázané, a fungují jako jeden celek. Právo, jakožto člověkem vytvořený instrument, i když podstatně méně dokonalý než příroda, funguje obdobně. Tvoří jediný celek, kdy se jednotlivé příkazy, zákazy, omezení, tresty a výhody vzájemně provazují, přičemž překonávají myšlenou hranici soukromého a veřejného práva.

Ke vztahu veřejných a soukromých zájmů se vyjadřuje již Jaroslav Pošvář, když uvádí, že „veřejný zájem má většinou kvalitativně vyšší hodnotu než zájem soukromý“.²³ Obdobně Jiří Hoetzel: „se zmíněného hlediska mohou se pak veřejné zájmy dostat do kolise se soukromými podobným způsobem, jako dva nebo více soukromých zájmů navzájem. Při tom se má za to, že „veřejný“ zájem jest – aspoň zásadně – důležitější než zájem pouze „soukromý“ a že tento musí tudíž onomu ustoupiti, dojde-li ke kolisi mezi nimi.“ Nadměrné lpění na ochraně soukromých práv jednotlivců vede k nemožnosti účinně chránit zájmy společné, které se však v reálu mohou skládat z nespočtu soukromých zájmů jednotlivců, jak bylo naznačeno v příkladech ochrany přírody nebo bezpečnosti silniční dopravy. Naopak nepřiměřená ochrana zájmů celku, autoritativně nadřazených nad práva jednotlivce, vede ve svém důsledku k neschopnosti tyto veřejné zájmy chránit, protože jednotlivci již nejsou schopni nebo oprávněni činit nic, co by v důsledku tyto zájmy podporovalo. Příkladem může být „socialistická péče“ o kulturní památky, která v zájmu zpřístupnění kultury lidu a státní ochrany památek způsobila, že většina objektů byla zestátněna, sebrána původním vlastníkům, kteří k těmto hodnotám měli většinou hluboký vztah (dědičný šlechtický majetek, rodinné grunty, církevní řady apod.). Naproti tomu stát si s tak obrovským množstvím hospodářsky obtížně využitelného majetku nevěděl rady, statky a zemědělské dvory chátraly,

²² Podobně Milan Pekárek: „Z hlediska základních práv člověka právo na příznivý stav životního prostředí člověka je ústavně zajištěným předpokladem pro možnost reálně uplatňovat všechna ostatní základní práva, včetně práva na zdraví i na život. Tato práva budou jen prázdnu ústavní proklamací, jestliže nedojde k vytvoření reálných podmínek pro jejich zajištění v podobě příznivého životního prostředí. PEKÁREK, Milan. Ochrana přírody a stavební činnost (několik obecných poznámek a postřehů). In JANČÁROVÁ, I. (ed.) Ochrana přírody při rozvojových činnostech a jiné střety zájmů při využití území. Brno: Masarykova univerzita Brno, 2017, str. 124.

²³ POŠVÁŘ, Jaroslav. Obecné pojmy právního práva. Brno: Československý akademický spolek Právník, 1946.

ze zámků se stávala skladiště materiálu, kostely sloužily jako vepřiny, apod. Výsledek byl paradoxně stejný jako při prevalenci soukromých zájmů – nevedlo to k cíli, který byl zamýšlen, tj. k ochraně památek a jejich společenskému využití, ale k přesnému opaku – devastaci, způsobenou ve většině případů ztrátou původní hospodářské funkce. To se týkalo stejně tak stavebních celků (např. zámků, klášterů, zemědělských dvorů), které byly ve většině případů, pokud se nejednalo o památky tzv. první kategorie, ponechány postupné degradaci, stejně jako drobných movitých předmětů (obrazů, soch, nábytkových předmětů, porcelánu apod.), které byly nevyužitelně uloženy v přeplněných depositářích tzv. svozových objektů.

Říci, že individuální práva musí být chráněna i proto, aby díky jejich realizaci byla posilována ochrana zájmů veřejných, a naopak veřejné zájmy musí být náležitě chráněny, protože ve výsledku představují realizaci konkrétních ústavou zajištěných práv jednotlivce, zní jako protimluv, přesto se domnívám, s odkazem na výše uvedenou argumentaci, je to pravda.²⁴

Ústavní soud k otázce definování veřejného zájmu ve správním řízení uvedl, že *„veřejný zájem v konkrétní věci by měl být zjišťován v průběhu správního řízení na základě poměrování nejrůznějších partikulárních zájmů, po zvážení všech rozporů a připomínek. Z odůvodnění správního rozhodnutí pak musí zřetelně vyplynout, proč veřejný zájem převážil nad řadou jiných partikulárních zájmů. Veřejný zájem je třeba nalézt v procesu rozhodování...“*.²⁵

Zásada ochrany veřejného zájmu neznamená, že by správní orgány měly veřejný zájem, přesněji řečeno veřejné zájmy, samy formulovat, to je zásadně úkolem moci zákonodárné. Úkolem správních orgánů je při aplikaci zákonů, které jednotlivé veřejné zájmy definují, v jednotlivých případech takto obecně formulované veřejné zájmy konkretizovat. Veřejné zájmy je možné ztotožnit s cíli zákona (včetně unijní a mezinárodní úpravy), vyjádřenými výslovně i odvoditelnými ze znění zákona za využití základních výkladových

²⁴ S nadsázkou lze citovat Karla Čapka: „Člověk, který má zahrádku, se neovladatelně stává soukromým vlastníkem, pak mu na ní neroste růžička, nýbrž j e h o růžička, a pak nevidí a nekonstatuje, že už kvetou třešně, nýbrž že kvetou j e h o třešně. Člověk, který je vlastníkem, nabývá jisté vzájemnosti s bližními, například co se týče počasí; tu říká, že „už by nám nemělo přšet“ nebo že „nám pěkně zamoklo“. Krom toho nabývá jakési silné výlučnosti; shledává, že sousedovy stromky jsou roští a košťata na rozdíl od jeho vlastních stromků; nebo vidí, že tahle kdoule by se lépe dělala na j e h o zahradě, než na zahradě sousedově, a tak dále. Je tedy pravda, že soukromé vlastnictví vyvolává jisté třídní a kolektivní zájmy, na příklad, co se počasí týče; ale je stejně pravda, že probouzí strašně silné pudy sobecké, soukromopodnikatelské a majitelské.“ (ČAPEK, Karel. Kalendář. Zahradníkův rok. Praha: Československý spisovatel, 1959, str. 186.

²⁵ *rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 As 65/2012 ze dne 10. května 2013*

metod včetně výkladu systematického a teleologického.²⁶ Jakkoli chyběla definice veřejného zájmu i právní teorii předválečného Československa, lze si vypomoci podmínkou pro vyvlastnění, jak ji uvádí František Weyr, když za ni pokládá prospěch *všeúčtečného díla*.²⁷

Ústavní soud popsal např. veřejný zájem na ochraně životního prostředí jako (...) „legitimní, ústavně konformní cíl (veřejný zájem)“.²⁸ Tato definice připouští diskusi o ústavní povaze veřejného zájmu, jakožto potenciálního ústavního práva, které se věnuje kapitola Veřejné zájmy jako potencionální ústavní práva. Ústavní soud byl jindy povolán vysvětlit povahu územního plánu z hlediska zájmů, jím chráněných, přičemž dospívá k tomuto argumentu: „*Na územní plán pak v tomto smyslu nutno nahlížet jako na veřejný zájem, v němž se mimo jiné odráží též suma soukromých zájmů obyvatel obce, kupř. na zachování prostředí, v němž žijí (a tím uchování hodnoty nemovitosti v jejich vlastnictví), v relaci k zalidněnosti, zastavitelnosti obce, krajinnému rázu, životnímu prostředí atd., a to vyjádřených skrze jimi volené představitele (zastupitele)*“.²⁹ Jinými slovy, sama skutečnost, že územní plán stanovuje konkrétní způsob využití území, znamená, že takovýto způsob využití je *a priori* veřejným zájmem. Je přitom nerozhodné, zda hodnotíme územní plán jako samotný veřejný zájem (jak to činí citované rozhodnutí), nebo jako výsledek materiálního porovnávání všech dotčených veřejných zájmů v území, což je podle mého názoru definice korektnější. Zárukou této vlastnosti územního plánu, resp. přeneseně i plánu regulačního, je formalizovaný způsob jeho přijetí, na kterém se podílí odborně způsobilý zpracovatel (architekt, urbanista), stejně jako řada orgánů veřejné moci a územní samospráva. Anna Lajčíková uvádí, že územnímu plánování je tak vlastní vyvažování mezi jednotlivými zájmy pro dosažení optimálního stavu využití území. Využití ploch pro některý z veřejných zájmů proto může být navrženo na úkor zájmů soukromých. Samotné pořizování územně plánovací dokumentace je přitom projevem veřejného zájmu na naplnění uvedených cílů územního plánování. To znamená, že i samotný zájem na harmonickém využití území je veřejným zájmem, ke kterému by mělo být vždy při vyvažování jednotlivých zájmů přihlédnuto.³⁰

Ústavní soud se ve své rozhodovací praxi věnuje zejména častému sporu veřejného zájmu a vlastnického práva (což je asi nejčastější bipartice v územním plánování). Dle jeho

²⁶ PEKÁREK, Milan. Ochrana přírody a stavební činnost ...

²⁷ WEYR, František. Správní řád. Vládní nařízení ze dne 13. ledna 1928, č. 8 Sb. z. a n. Brno: Nakladatelství Barvič a Novotný, 1930, str. 283.

²⁸ *Nález Ústavního soudu ze dne 8. 7. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 8/08*

²⁹ *Nález Ústavního soudu ze dne 19. 8. 2015, sp. zn. IV. ÚS 2194/15*

³⁰ LAJČÍKOVÁ, Anna. Vlastnické právo a jeho ochrana v územním plánování (disertační práce), 2022, str. 16.

názoru: „(ve) všech členských státech má sociální funkce vlastnického práva konkrétní legislativní výraz. Všude je také stanovena omezení vlastnického práva v oblasti zemědělství, lesnictví, vodohospodářství, ochrany životního prostředí, územního plánování a urbanismu.“³¹ Z tohoto pohledu lze zopakovat, že vlastnictví, jakkoliv jde o základní ústavní právo, mající pro oprávněného významnou ekonomickou hodnotu, kterou nutno chránit, není právem absolutním (ve smyslu nedotknutelným), ale je omezitelné ve veřejném zájmu tak, aby jeho výkonem nedošlo k podstatné poruše v plnění veřejných úkolů, majících celospolečenský význam. Vlastnické právo má tedy nepochybně i aspekt sociální.

2.3 Zneužití konceptu veřejného zájmu

Nelze ale nezmínit, že koncept veřejného zájmu, může být, jako ostatně cokoliv a kdykoliv, také zneužit. Tam, kde funguje právní stát, lze pochybení, spočívající v nepřiměřeném důrazu na ochranu veřejných zájmů (tedy zpravidla v diskvalifikaci oprávněných zájmů jednotlivců, zejména vlastnického práva), napravit opravnými prostředky správního práva, popř. správního soudnictví. Obsahem této práce není podrobný popis problematiky zneužití veřejného zájmu. Dovolím si pouze poukázat na dvě historické paralely autoritativní vlády, které mohly (minimálně v očích současníků) myšlenku veřejného zájmu značně znevážit.

První z nich se týká období Velké francouzské revoluce, konkrétně období jakobínského teroru (1793-1794). Jakkoliv byly myšlenky osobností, jako byli Rousseau a Voltaire, o spravedlivém řádu, rovnosti všech lidí a právu všech podílet se přiměřeným dílem na bohatství společnosti, stejně jako inspirace úspěšnou revolucí americkou, progresivní a z hlediska dnešního hodnocení nepochybně materiálně spravedlivé (používaje starořímský koncept *bonum et equum*), velmi brzy revoluce sklouzla k bezprecedentnímu násilí. Jedním z příkladů bylo zřízení Výboru pro veřejné blaho (franc. *Comité de salut public*), který se stal vykonavatelem veřejné moci. Výbor byl odpovědný za tisíce poprav, včetně poprav vysokých šlechticů a bývalých vládních činitelů, který skutečné i domnělé nepřátele revoluce posílal pod gilotinu, a stal se tak, slovy Georgese Dantona, „*nástrojem hrůzovlády*“. Bez zajímavosti není ani skutečnost, že jedním ze členů výboru byl Luis de Saint Just, který později předsedal ještě nechvalněji proslulému Výboru pro všeobecnou bezpečnost (francouzsky *Comité de sûreté générale*).

³¹ *Nález Ústavního soudu ze dne 26. 4. 2021, sp. zn. IV ÚS2005/09.*

Druhým příkladem je období roku 1948 a následujících v Československu, spojené s násilným převzetím moci Komunistickou stranou a prováděním politiky po stalinském vzoru. Podkladem pro tuto činnost bylo zákon č. 213/1948 Sb., o úpravě některých poměrů na ochranu veřejných zájmů.³² V období křehké poválečné demokracie a zároveň velmi silné intervence sovětského politického vedení, které svoje pozice opíralo o obrovský podíl sovětské armády na vítězství nad nacismem, se tento zákon, ač jeho název nijak nezdůrazňoval sílu zbraně, kterou dal do rukou „dělnické třídy“ (ale spíše do rukou příslušníků různých polovojenských a revolučních orgánů), stal jedním ze „startovacích výstřelů“ procesu ignorace a porušování práva v dalších letech, jak si všímá Petr Osina.³³

2.4 Obecná prospěšnost jako znak veřejného zájmu

Ústavní soud ve svém *nálezu ze dne 28. 3. 1996 sp. zn. I. ÚS 198/95* (obdobně pak i v *nálezu ze dne 28. 6. 2005 sp. zn. Pl. ÚS 24/04*) uvedl, že: „*ne každý kolektivní zájem lze označit za veřejný zájem*“. Tedy, že veřejný zájem je třeba chápat jako takový zájem, který by bylo možno označit za obecný či obecně prospěšný, přičemž uspokojování kolektivních zájmů jistých skupin může být s obecnými zájmy společnosti v naprostém rozporu. V rozhodování o tom, zda jde v konkrétní věci o veřejný zájem či nikoliv pak není v zásadě podstatné, jak velká, organizovaná či vlivná skupina lidí předmětný zájem hájí, ale zda lze tento zájem považovat za obecně prospěšný, což musí v průběhu správního řízení prokazatelně vyjít najevo. Dále Ústavní soud v tomto nálezu uvedl, že: „*veřejný zájem v konkrétní věci je zjišťován v průběhu správního řízení na základě poměrování nejrůznějších partikulárních zájmů, po zvážení všech rozporů a připomínek*“. To je třeba chápat v tom smyslu, že jiný veřejný zájem je třeba nalézt v procesu rozhodování o určité otázce a nelze jej v konkrétní věci *a priori* stanovit. Je tedy možné, že v určitém případě tvrzený zájem žadatele správní orgán shledá veřejným a v jiném případě nikoliv. Veřejný zájem tak do jisté míry

³² Ust. § 1 zákona č. 213/1948 Sb., o úpravě některých poměrů na ochranu veřejných zájmů: Opatření akčních výborů nebo opatření učiněná na jejich návrh nebo na jejich místě, k nimž došlo v době od 20. února 1948 do dne počátku účinnosti tohoto zákona a která směřovala k ochraně nebo k zabezpečení lidově-demokratického zřízení nebo k očistě veřejného života, jsou po právu, a to i v těch případech, kde by jinak nebyla v souladu s příslušnými předpisy.

Uzná-li Ústřední akční výbor Národní fronty, že nešlo o opatření podle odstavce 1 nebo že v jednotlivých případech nutno odstranit nesrovnalosti vzniklé při provádění těchto opatření, je povolaný úřad nebo orgán oprávněn učinit na návrh Ústředního akčního výboru Národní fronty opatření nutná k revisi.

³³ OSINA, Petr. Legalita a legitimita práva v Českých dějinách. In. ŠÍNOVÁ, Renáta (ed.) Sborník příspěvků z konference Olomoucké právnícké dny 2009, konané 5. – 6. 6. 2008. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, o. p. s., 2008, str. 813.

představuje proměnlivou veličinu závislou na konkrétních podmínkách věci, což nemusí být pro správní orgány ani pro účastníky snadné reflektovat.

Problematikou veřejného zájmu jakožto neurčitého právního pojmu se zabýval také Nejvyšší správní soud ve svém *rozhodnutí ze dne 23. 10. 2003, č. j. 2 As 11/2003*. Zde Nejvyšší správní soud konstatoval, že neurčité právní pojmy zahrnují jevy nebo skutečnosti, které nelze úspěšně zcela přesně právně definovat a zdůraznil proměnlivost obsahu veřejného zájmu v čase, tzn., že obsah a rozsah neurčitého právního pojmu (zde veřejného zájmu) se může měnit a často to bývá podmíněno časem a místem aplikace normy. Tedy správní orgány si nemohou práci ulehčit tím, že pokud v jednom správním řízení např. shledají jiný veřejný zájem na výstavbě základní školy, shledají ho i u výstavby základní školy, jejíž realizace proběhne za 5 let v jiné obci, kde např. vzhledem k počtu dětí není další škola vůbec potřeba.

Nutnost posuzovat tvrzený jiný veřejný zájem ke konkrétní posuzované věci zdůraznil NSS ve svém *rozhodnutí č. j. 6 As 65/2012 – 161 ze dne 10. 5. 2013*. NSS vytknul Ministerstvu životního prostředí, že v rozhodnutí o výjimce z obecného zákazu škodlivě zasahovat do přirozeného vývoje zvláště chráněných živočichů nedostatečně odůvodnil zájem investora společnosti Skanska, a. s. na výstavbě bytů v oblasti přírodní památky Milíčovské rybníky jako zájmu veřejného a taktéž, že tento zájem převažuje nad veřejným zájmem na ochraně zvláště chráněných živočichů. Soud vyjádřil, že: „*veřejný zájem musí být výslovně formulován ve vztahu ke konkrétní posuzované záležitosti a musí být přesvědčivě odlišen od zájmu soukromého*“. Veřejný zájem je přitom třeba vyvodit z právní úpravy, z právní politiky a z posouzení různých hodnotových hledisek podle úkolů veřejné správy v příslušné oblasti (ochrany životního prostředí, sociální apod.). NSS v tomto konkrétním případě uvedl, že o výjimku žádala soukromá společnost, která chtěla realizovat svůj soukromý investiční záměr, jehož cílem je s největší pravděpodobností zisk. Skutečnost, že vedlejším důsledkem této podnikatelské činnosti je uspokojení bytové potřeby jejich zákazníků, ještě neznamená, že tato výstavba představuje odpovídající veřejný zájem v sociální oblasti. NSS konkrétně uvedl, že: „*Ministerstvo nedostatečně odůvodnilo, v čem spatřuje naléhavý veřejný zájem na výstavbě bytů v příslušné lokalitě, kde tato výstavba zasahuje do ochrany zákonem zvláště chráněných druhů, a to způsobem, který zvolila osoba zúčastněná na řízení. Pokud by pak snad i existoval naléhavý veřejný zájem na výstavbě bytů, nebylo prokázáno, že jej nelze uspokojit jiným řešením, které by realizovalo požadovaný záměr na výstavbě bytů*

a současně minimalizovalo případný zásah do zákonné ochrany zvláště chráněných druhů živočichů“.

2.5 Vnímání pojmu všeobecné prospěšnosti v předválečné judikatuře

Problematice ochrany veřejného zájmu se věnovala pochopitelně již předválečná judikatura. Konkrétně pojmu *parků, přírodních parků, které slouží jinak k okrase krajiny*. Pojem byl stanoven ust. § 20 přídělového zákona (zákona č. 215/1919 Sb. z. a n., o zabrání velkého majetku pozemkového).

K pochopení je třeba krátkého historického vhledu. Po roce 1918 došlo v Československu k vyvlastnění či zestátnění a následném přerozdělení pozemků, zejména zemědělských a lesních. Bylo zahájeno v dubnu 1919 záborovým zákonem, zestátnujícím zemědělskou půdu nad 150 hektarů (nebo celkovou půdu nad 250 hektarů), za náhradu pohybující se mezi jednou třetinou až polovinou reálné ceny, kterou platili noví vlastníci půdy. Následně byly od roku 1921 prováděny příděly částí takto zestátněných pozemků drobným hospodářům.³⁴ I když zákon obsahoval zmínku, že takovýto majetek by se přednostně měl užívat pro účely všeobecně prospěšné, nebyla tato eventualita zákonem blíže rozvedena, z čehož lze dovodit, že zákonodárce to snad považoval za možnost co do četnosti spíše výjimečnou. V přídělovém zákoně ale byly konstruovány určité výjimky, týkající se pozemků, které se nepřidělovaly, tj. lze předpokládat, že měly zůstat ve vlastnictví státu.

*Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ČSR ze dne 31. 4. 1927 sp. zn. SJS 11/22 se týká právě hodnocení určitých pozemků z hlediska splnění podmínky vyloučení z přídělu. I když anonymizovaná verze rozhodnutí na serveru *aspi.cz* hovoří pouze o „zámku a parku v Ch.“, je autor této práce přesvědčen, že je jím míněn zámek Chyšce v bývalém okrese Karlovy Vary.³⁵ Jádrem sporu, bylo přiznání znaku přírodní nebo kulturní hodnoty jednotlivých částí zámeckého areálu a na to navazující rozhodnutí, které tyto výjimečné*

³⁴ Okruh osob, kterým mohl být majetek přidělen, stanovalo ust. § 10 přídělového zákona:

„Pokud stát převzatého majetku nepodrží pro účely všeobecně prospěšné, přidělí jej úřad pozemkový postupně do určité výše do vlastnictví nebo pachtu malým zemědělcům, domkářům, drobným živnostníkům, bezzemkům, a to zvláště příslušníkům ozbrojené moci československé a válečným invalidům, kteří by na půdě chtěli a mohli hospodařiti, pak družstvům složeným z uvedených osob, družstvům bytovým, spotřebním a zemědělským, obcím a jiným veřejným svazkům k účelům všeobecně prospěšným, vědeckým a humanitním ústavům.“

³⁵ Zámek Chyšce je neorománská palácová stavba (autorem přestavby byl špičkový architekt Ignác Ulman) s rozsáhlým parkem (starým, v původu barokním, a novým, vysazeným po roce 1920), rybníkem, hospodářským dvorem, provozními budovami zámku a dalšími pozemky. V roce 1917 na zámku na pozvání majitelů hrabat Lažanských pobýval Karel Čapek.

hodnoty budou vyjmuty z přidělu (tj. nemohou zůstat původním majitelům hrabatům Lažanským).

Rozhodnutím nižších soudů bylo konstatováno, že charakter přírodní památky se přiznává jen zámeckému parku, zejména staré lipové aleji, která se v parku nachází, a charakter historické památky jen zámecké budově, budově úřednické a tzv. vedlejší budově zámku. Naopak u dalších pozemků, zejména hospodářského dvora a pomocných zemědělských pozemků, bylo konstatováno, že povaze přírodní ani kulturní památky nedosahují, a není tudíž důvod je z přidělu vyloučit. Jejich oddělením park nijak neutrpí na přírodní a kulturněhistorické hodnotě. Ve stížnosti k Nejvyššímu správnímu soudu ani nebylo namítáno, že by budovy dvora byly historickými nebo stavebními památkami, nebo zahrada plochou věnovanou parkům neb jinak ozdobě krajiny sloužící, nýbrž uvádí jen, že „jde o součást celého komplexu, resp. o okolí s ní úzce související a dovolává se dobrého zdání zástupce ministerstva školství“. Dle rozhodnutí NSS „komplex dvora Ch-ského (Chyšského – pozn. vložena) přiléhá prostě na park, který oddělením dvora nemůže trpěti a na rázu svém ničeho neutrpí ... Že jde snad o okolí parku, s ním úzce související, není pro otázku propuštění dle § 20 příd. zák. (přídělového zákona – pozn. vložena) rozhodujícím, ježto § 20 příd. zák. připouští pouze, aby okolí úzce související s historickými památkami bylo vlastníku ponecháno, nikoliv však okolí související s parky, přírodními parky, apod.“ Co se týkalo rybníka, který navazuje na zámecký park, bylo judikováno, že „... jsou rybníkem sloužícím obvyklému ledování pivovaru velkostatku v Ch., že nejsou vůbec žádnou krásou přírodní nebo památkou a netvoří ani rámeček nebo přirozený nedílný celek s líp. alejí výše zmíněnou.“

Dále byla posuzována plocha tzv. nového zámeckého parku, která byla parkově upravena teprve v roce 1920 (rozhodnutí je z roku 1927) a vyznačovala se skupinami mladých stromů listnatých a jehličnatých, přičemž nový park byl od starého parku markantně oddělen. NSS konstatuje, že charakter přírodní krásy a památky novému zámeckému parku sice nelze přiznat, nicméně nepochybně jde o parkovou plochu a už jako taková je dle dikce přídělového zákona vyloučena z přidělu. Jako argument bylo užito vyjádření zástupce ministerstva školství ČSR (blíže neurčeného), podle jehož názoru „... celý požadovaný komplex parkový se zámkem a přilehlými budovami vyžaduje ochrany § 20 přídělového zákona“, přičemž se stanovisko nevěnovalo pozemkům s hospodářskými budovami a pomocným zemědělským pozemkům.

NSS dále uvádí: „Charakter plochy dle § 20, 2. věty příd. zák. přiznává žal.(ovaný) úřad t zv. starému zám. parku se zámkem. Zamítá však nárok na jejich ponechání, poukazuje

k tomu, že obec Ch. (Chyše – pozn. vložena) jako orgán veřejný, zákonem povolaný k chránění a obstarávání úkolů komunikačních a jiných úkolů veř. správy souvisejících s rozvojem města žádá o jejich přiděl, aby mohla vyřešiti způsobem veřejným zájmům města vyhovujícím otázku stav. ruchu a vhodné i nezbytné komunikace veřejné. Uspokojení tohoto veř. zájmu není vzhledem k celkové situaci dobře možno jiným způsobem než přidělením plochy vlastníkem požadovanému městu Ch. Proto má úřad za prokázáno, že by splněním nároku vlastníka byla znemožněna realizace cílů zák. přid., z kteréhož důvodu žádost zamítl.“

Z konstrukce rozhodnutí NSS tedy vyplývá, že části zámeckého areálu (konkrétně starý a nový zámecký park bez rybníka) splnily podmínku § 20 přidělového zákona, tedy budou právně odděleny od zbytku areálu a předány do vlastnictví města Chyše, a to z důvodů uspokojování veřejného zájmu. Lze konstatovat, že představa o smyslu a účelu veřejného zájmu, jak je popsán v citovaném judikátu, je svou povahou velice podobný tomu, jak jej vnímáme dnes. Vypovídá to nepochybně o progresivní a vysoké úrovni československého meziválečného soudnictví.

2.6 Výklad veřejného zájmu optikou vlastností chráněného statku

Problematicke bližšího definování veřejného zájmu ve státní památkové péče se věnuje *rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2013 č. 2 As 120/2011-173*. Ochrana kulturních památek je nepochybně veřejným zájmem. Poněkud komplikovanější je ale posouzení, jaký je jeho konkrétní obsah, resp. jaký obecně použitelný princip lze popsat pro posouzení, zda konkrétní předmět má této ochrany dosáhnout. Zároveň jak posoudit intenzitu tohoto veřejného zájmu, zejména v případě, kdy do hry vstupují oprávněné soukromé zájmy a jiné zájmy veřejné. Je zřejmé, že hodnocení intenzity veřejného zájmu je dáno zejména hodnotou chráněného předmětu, a osobami, které tuto hodnotu posuzují, jsou odborníci (historici, kunsthistorici, architekti, urbanisté, teoretici malířství, sochařství a uměleckého řemesla). Předmětem této práce rozhodně není popisovat tento proces v jeho hloubce a souvislostech. Dovolím si ale popsat soudní rozhodnutí, které právně analyzovalo hned několik hodnotových otázek při vyhlášení kulturní památky, a které tuto otázku vyřešilo odborně a přesvědčivě.

Obsahem sporu byla zákonnost vyhlášení stavby kulturní památkou, resp. zejména hodnocení, které historické, umělecké, architektonické a urbanistické vlastnosti stavba musí

mít, aby mohla být vyhlášena kulturní památkou. Tomuto rozhodnutí si dovoluji věnovat větší pozornost, neboť argumenty přednesené stěžovatelem byly z kunsthistorického hlediska fundované, což v podobných případech nebývá zvykem, a přestože soud stížnosti nevyhověl, je argumentace v jeho rozhodnutí velmi přesvědčivá.

Vila Anička, nacházející se Gočárově třídě v Hradci Králové, je příkladem stavby kultivovaného individuálního bydlení z počátku 20. století, je to výstavná vila v secesním slohu s prvky inspirovanými architekturou Dušana Jurkoviče, zejm. dřevěný obklad lodžie na úrovni 3. NP budovy a zdobené prvky fasády s drobným pozdně secesním geometrizujícím dekorem. Stavba stojí při důležité městské okružní ulici (Gočárově třídě), navržené již před druhou světovou válkou arch. Josefem Gočárem,³⁶ přičemž při rozšiřování této silnice v 70. letech 20. století byla zmenšena plocha zahrady a bylo zhotoveno kontextuálně nové oplocení. Vlastník vily, společnost Generali Pojišťovna a. s., měl v úmyslu vilu i sousední méně hodnotný obytný objekt zbourat a nahradit kancelářskou budovou do blokového charakteru zástavby.

Rozhodnutím Ministerstva kultury byl objekt vyhlášen kulturní památkou, proti čemuž podal vlastník stavby žalobu k Městskému soudu v Praze, který rozhodnutí Ministerstva kultury potvrdil. Proti tomuto rozhodnutí byla podána kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu. Vlastník vesměs opakoval argumenty, které se týkaly údajně nesprávného architektonicko-uměleckého hodnocení stavby. Tvrdil, že územními změnami, zejména vybudováním čtyřproudé komunikace na Gočárově třídě došlo k porušení původního urbanistického záměru J. G.³⁷ v dané lokalitě. Dále bylo rozporováno hodnocení Vily Aničky v kontextu území, kdy v rozhodnutí Ministerstva kultury je tato vila hodnocena jako součást skupiny vil, k nimž má vila Anička náležet, kdy vlastník předestírá, že v takovém případě, kdy nejde jen o hodnotu jednotlivé stavby, ale o soubor staveb na nějakém území (celkem 14 vil v bezprostředním okolí Vily Anička) by tato památková ochrana měla probíhat spíše formou plošnou (tj. např. vyhlášením památkové zóny). Další z argumentů vlastníka se týkal skutečnosti, že vila není z hlediska stavebně uměleckého tvořena jednotným stylem, ale

³⁶ Josef Gočár (1880-1945) byl jedním z nejlepších českých architektů. Jeho díla především z kubistického a funkcionalistického období patří k vrcholům české moderní architektury. Za jeho životní dílo se považuje Wenkeův obchodní dům v Jaroměři (1911), považovaný za první moderní stavbu na našem území, a práce na urbanistické koncepci Hradce Králové, zejména prosazení okružní ulice, která odvádí tehdy teprve předvídaný automobilový provoz mimo centrum města (dnešní ulice Gočárův okruh, Sokolská, Reslova a Střelecká).

³⁷ Zde mechanicky provedená anonymizace osobních jmen v rozsudcích vyznívá nechtěně komicky, neboť oním tvůrcem J. G. je samozřejmě myšlen Josef Gočár (viz předchozí poznámka).

kombinací uměleckých stylů, s tím, že taková kombinace není sama o sobě zárukou vysoké umělecké hodnoty. Přestože v rozhodnutí NSS není tento argument blíže doplněn, lze souhlasit, že architektonické řešení stavby je z části secesní a z části odkazuje ke stylu geometrické moderny.³⁸ V rámci této skupiny žalobních námitek žalobce též namítal rozpor v hodnocení významu stavitele vily Jaroslava Pažouta,³⁹ kdy prvostupňové rozhodnutí vyzdvihuje jeho autorství, zatímco rozhodnutí druhostupňové uvádí, že jeho význam není pro prohlášení Vily Anička za kulturní památku podstatný.

K tomuto konstatuje NSS, že v tomto případě došlo k: *„zachování zásadních architektonických prvků posuzované stavby s tím, že i přes reálně existující negativní vlivy zůstává architektonická hodnota vily zachována ...“* Z hlediska věcného posouzení otázky, zda vila Anička skutečně vykazuje znaky kulturní památky, stěžovatel namítá porušení principu správního uvážení a základních zásad správního řízení. Tvrdí, že se správní orgány bezdůvodně odchýlily od stávající rozhodovací praxe v obdobných věcech, čímž mělo dojít k porušení ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu. Zde se Nejvyšší správní soud zcela ztotožňuje s názorem městského soudu, že *„... požadavek, aby skutkově obdobné případy byly rozhodovány jednotným (tedy předvídatelným) způsobem, nelze vykládat tak, že převážilo-li v konkrétních případech hledisko zájmů vlastníka nemovitosti nad zájmem na ochraně památkové péče, musí orgán státní památkové péče při zjištění existence relevantních soukromých zájmů vlastníka takto postupovat ve všech případech. Takový postoj nejen odhlíží od konkrétních okolností té které věci, ale zcela přehlíží fakt, že posuzování míry historické, umělecké, vědecké a technické hodnoty konkrétních objektů je ze své podstaty vždy do jisté míry projevem subjektivního vnímání hodnotitelů; hodnotící kritéria jsou zde jen obtížně kvantifikovatelná a významný podíl zde má správní uvážení.*

Fakt, že veřejný zájem, představovaný zde zájmem na ochraně dokladů historického vývoje, životního způsobu a prostředí společnosti (projevy tvůrčích schopností a práce člověka, vykazující historické a umělecké kvality), musí v případě jeho prokázání převážít nad individuálním zájmem vlastníka věci vykazující tyto hodnoty, plyne ostatně jak z rozhodovací činnosti zdejšího soudu ..., tak i z rozhodování Ústavního soudu ...

³⁸ Tato skutečnost ale dle mého názoru na hodnotě stavby ničeho neubírá, neboť řada skvělých staveb je stylově přechodných; tak Obecní dům hlavního města Prahy stylově přechází z neobaroka do secese, Müllerova vila v Praze skrývá pod čistě funkcionalistickou fasádou tradicionalisticky pojatý interiér vč. nábytku *Chippenadale*, těžkých kobereců, velkoplošného mramoru *Cipollino*, apod.

³⁹ Jaroslav Pažout byl stavební podnikatel působící v Hradci Králové, přičemž vila Anička je jeho jedinou architektonicky významnou stavbou.

Nejvyšší správní soud konečně sdílí i názor městského soudu, že proces posuzování kulturních, architektonických a urbanistických hodnot v souvislosti s jejich památkovou ochranou je v čase proměnlivý a jednotlivá hodnotící kritéria a přístupy se tak mohou postupem času měnit.⁴⁰⁴¹ Z faktu, že určitý objekt nebyl dosud památkově chráněn, a proti (navenek deklarovanému) záměru vlastníka o jeho přestavbě či demolici nebylo ze strany příslušných orgánů dosud ničeho namítáno, nemůže založit legitimní očekávání, že k památkové ochraně takového objektu nemůže kdykoliv v budoucnu dojít. Posun v nahlížení na takový objekt přitom nemusí být nutně podmíněn změnami skutkových okolností (například poměrů v lokalitě, kde se objekt nachází), ale může pramenit i z posunu v náhledu na to, co je hodnota, kterou je třeba památkově chránit. Jde-li o výraz dynamiky společenského chápání těchto hodnot (nikoli o výraz libovůle orgánu památkové ochrany), nelze proti takovému postupu v principu ničeho namítat ...

K tomu ministerstvo uvedlo, že úkol památkové ochrany přesahuje ochranu jedinečných, prvotřídních památek, nýbrž má chránit také takové věci, které jsou pod tímto prahem obzvláštního svědectví vývoje země a lidí. Je podstatné, zda tyto věci mají nikoliv zanedbatelnou dokumentační hodnotu znaku uvedeného v zákoně; tento patrný vztah pak musí mít věc minimálně k jednomu v zákoně uvedenému znaku. Dle názoru ministerstva objekt Anička v žádném případě nepředstavuje ukázkou zcela nezajímavé čili utilitární architektury, ale naopak architekturu velmi zajímavou a hodnotnou, s výraznými a dodnes vysledovatelnými urbanistickými návaznostmi a s akcentem pramene historického poznání a paměti místa. Na str. 11 až 12 prvostupňového rozhodnutí je taktéž konkrétně vypořádáno architektonické hledisko posuzované stavby, včetně popisu hodnotných architektonických znaků. Ministerstvo zde připustilo výhrady uvedené ve zmiňovaných vyjádřeních, týkající se

⁴⁰ Barvitým příkladem, že hodnocení jakéhokoliv kulturního předmětu se v čase může měnit, dokládá i skutečnost, že při povolení stavby Eiffelovy věže v Paříži se předpokládalo, že se tato obří železná stavba po ukončení světové výstavy zbourá, aby nehyzdila siluetu Paříže. Dnes bychom si však toto město bez jeho dominanty nedokázali představit.

⁴¹ Podobně tomu je u železničního příhradového mostu z nýtovaného železa přes Vltavu u Vyšehradu z roku 1872 – v době výstavby si lidé stěžovali, že most negativně zasáhl do panoramatu Prahy a dálkových výhledů. Dnes, po sto padesáti letech, kdy se hovoří o nutnosti most pro neopravitelný stav nahradit, požadují orgány památkové péče, aby případný nový most (buť postavený z oceli, z dutých profilů a se spoji svařovanými), vypadal na dálkových pohledech stejně jako ten původní. Z architektonické soutěže, konané na konci roku 2022 vyšel jako vítězný návrh, který kombinuje horizontální ocelovou mostovku a ocelový trojoblouk s výplní z ocelových táhel.

Postupně se takto mění i náhled na výškové budovy na tzv. Pankrácké pláni v Praze, které jsou pro někoho ošklivým prvkem na panoramatu Prahy, zatímco pro jiného důležitým orientačním bodem, který panorama města zpestřuje. K budovám ze 70. let 20. století (MOTOKOV, CENTROTEX) postupně přibývají i nové budovy, např. City tower, druhá nejvyšší budova v ČR.

znehodnocujících zásahů, jež vila vykazuje; dle jeho názoru však nejde o zásahy natolik intenzivní, aby vylučovaly prohlášení stavby za kulturní památku, což je v odůvodnění dále podrobněji rozvedeno.

Taktéž se ministerstvo vypořádalo s názorem o odtržení vily Anička od okolní zástavby s tím, že změnou využití přiléhajících pozemků mohlo dojít ke ztrátám estetickým, či environmentálním (úbytek zelené plochy), nikoliv však ke ztrátě urbanistických návazností. (...) V řízení o prohlášení za kulturní památku má být posuzována jen kulturní hodnota konkrétní stavby, nikoli okolní lokalita a umístění stavby do této lokality. To by mohlo mít pro věc nepřímý význam, např. za situace, kdy v důsledku nové výstavby v blízkosti posuzované stavby dojde ke snížení její urbanistické hodnoty. V tomto konkrétním případě vila Anička představuje dotek původní vilové čtvrti s okružní Gočárovou třídou (lemovanou převážně novější blokovou zástavbou), v čemž jsou spatřovány její umělecké hodnoty.

Nejvyšší správní soud v tomto případě konstatoval, že k posouzení, zda jde v konkrétním případě o stavbu splňující podmínky prohlášení za kulturní památku, zahrnuje z povahy věci vždy jistou míru subjektivního hodnocení (není možno památkovou hodnotu kategorizovat např. určením percentuality zachované původní stavební hmoty). Taktéž autentičnost památky je dána subjektivně, neznamená to nutně, že většina jejích částí musí být původní z doby dokončení stavby.⁴² Dostavby nebo přestavby jistě mohou snižovat hodnotu památky, pokud jsou rušivé, samy o sobě ale nejsou znehodnocující.⁴³ K námitce stěžovatele, že změny okolí stavby (zejm. zmenšení zahrady z důvodu rozšíření městské ulice v 70. letech 20. století), způsobily ztrátu hodnoty stavby, NSS konstatuje, že zásadní architektonické prvky stavby zůstaly zachovány, přičemž nebyla výrazně snížena kulturní a architektonická hodnota objektu. I zde lze argumentovat mimořádně hodnotnými stavebními památkami, jejichž společenská hodnota a důležitost nezanikla skutečností, že se dostaly do

⁴² Z tohoto pohledu se např. národní kulturní památka Důl Michal v Ostravě považuje za autentickou, protože to, co návštěvník najde, odpovídá poslednímu dni, kdy byl důl v roce 1993 uzavřen, takže najde špinavé zdi, hornické bezpečnostní přístroje z 80. let 20. století a v šatnách visí roztrhané oblečení a dřevěné boty, které tam horníci z poslední směny vědomě zanechali. Naproti tomu z hledisek architektonicko-uměleckých by bylo logické snažit se návrat vizuálního stavu památky odpovídající pozdní secesi (roku 1916), kdy byl tento průmyslový areál stavebně dokončen.

⁴³ Příkladem moderní přestavby, která je naopak zhodnocující, může být zámek v Novém Městě nad Metují, kde arch. Dušan Jurkovič provedl ve 20. letech 20. století přestavbu interiérů vč. použití soudobých materiálů, např. podlah z xylolithu (směsi betonu, pazdeří, dřevěných třísek a barvy).

nevyhovujících urbanistických souvislostí, tj. že degradace okolí památky není sama o sobě důvodem jejího znehodnocení.⁴⁴

Pro tuto práci považuji za podstatný závěr soudu, týkající se střetu veřejného zájmu na ochraně kulturních památek a individuálního zájmu vlastníka na užívání nemovitosti dle jeho představ. NSS dospěl k závěru, že je-li dostatečně prokázána existence památkové hodnoty konkrétního objektu (tedy vykazuje-li předmět vsutku znaky kulturní památky definované zákonem), musí veřejný zájem na jeho ochraně převážit nad soukromým zájmem vlastníka, a to i za situace, kdy vlastník možnost prohlášení věci za kulturní památku nepředpokládal a bude to pro něj spojena se zmařením dosud vynaložených investic (např. zpracování projektové dokumentace). Přesto, že je zde hovořeno o kulturních památkách, lze rozhodnutí nepochybně vztáhnout i na jiné podobné veřejné zájmy, typicky na ochranu přírody.

2.7 Možnost definování jednotlivých investičních záměrů zákonem

Problematicke ochrany vlastnického práva v kolizi s veřejným zájmem na výstavbě se věnuje *rozhodnutí pléna Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2022, sp. zn. ÚS 39/18* (soudce zpravodaj Jan Filip), o návrhu skupiny senátorů na zrušení části zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury (liniový zákon), která byla vložena novelou č. 403/2020 Sb. Těžištěm rozhodování byla otázka, zda je zásah do práv vlastníků pozemků, popř. i staveb, spočívající v nutnosti strpět provedení měření a sond na trase zamýšlených koridorů prioritních staveb (tj. staveb vyjmenovaných v příloze zákona), souladný s ústavní ochranou vlastnického práva.⁴⁵ Poměrně složitou skutkovou situaci lze zjednodušeně popsat takto: skupina senátorů se návrhem domáhala zrušení novely zákona, kterou bylo jednak stanoveno, že osoby oprávněné provádět projektovou činnost vedoucí k realizaci staveb prioritní infrastruktury mohou vstupovat na pozemky, popř. do staveb,

⁴⁴Zde asi nelze než nepoukázat na budovu Národního muzea v Praze, umělecky i řemeslně mimořádné stavby v neorenesančním stylu, která je ze všech stran obklopena rameny kapacitní silniční komunikace, tzv. *2. severojižní magistrály*, která sice omezuje urbanistické působení, které její tvůrce zamýšlel, rozhodně ale nesnižuje uměleckohistorickou hodnotu budovy samotné.

⁴⁵Zde je na místě hovořit o koridorech zamýšlené stavby, nikoliv o její trase, to z důvodu, že při trasování se zpravidla prověřuje více variant trasy liniové stavby, přičemž až na základě důkladného prověření je k realizaci zvolena trasa nejvhodnější. Varianty se hodnotí podle vlastností – stavební náklady, provozní náklady a provozní vlastnosti (u dopravních cest např. délka, návrhová rychlost, maximální stoupání, minimální poloměry oblouků apod.), a také míra vlivu na obyvatele, na přírodu, popř. dotčení jiných důležitých zájmů.

pokud je to nezbytné pro provedení měřících a průzkumných prací, a dále byla do zákona vložena příloha, která tyto prioritní stavby vyjmenovávala.⁴⁶

Ústavní soud návrh zamítl. Rozhodnutí se na celkovém rozsahu 52 stran strojotisku všem námitkám podrobně věnuje, přičemž argumenty zde uvedené jsou dle mého názoru přesvědčivé jak z hlediska ústavně právního, tak i z hlediska faktického, zohledňujícího a popisujícího veřejný zájem na realizaci v zákoně uvedených prioritních staveb. Z argumentace považují pro účely této práce významné zejm. odůvodnění, proč napadená právní úprava nezasahuje do vlastnického práva ústavně nepřipustným způsobem a dále materiální zdůvodnění veřejného zájmu na realizaci v zákoně uvedených prioritních staveb.

Z hlediska ochrany vlastnictví soud zdůrazňuje notoricky známou zásadu, že vlastnictví není právem absolutním, resp. že některé zásahy do vlastnického práva jsou z ústavního hlediska přípustné.⁴⁷ Nejde přitom o zásadu, která by nebyla obsažena i v právních řádech ostatních států a mezinárodních dokumentech o lidských právech. Obdobně jsou posuzovány i zásahy do vlastnického práva podle Evropské úmluvy o lidských právech. Evropský soud pro lidská práva dovedl následující zásady, podle kterých hodnotí přípustnost zásahů do vlastnického práva. Jedná se o zásadu zákonnosti, zásadu legitimního cíle v obecném zájmu a zásadu spravedlivé rovnováhy. Zásada spravedlivé rovnováhy bude porušena, pokud dotčená osoba nese zvláštní a nadměrné břemeno. Evropská úmluva o ochraně lidských práv také rozlišuje mezi zbavením majetku, úpravou užívání majetku a jinými zásahy do pokojného užívání majetku. Územní plánování je s to zasáhnout do vlastnického práva, když může dojít ke snížení hodnoty pozemků. Tento zásah však není možné ve většině případů chápat jako zbavení majetku.⁴⁸

V rámci řešené věci (tj. práva projektantů vstupovat na pozemky, popř. do staveb, za účelem měření a provádění průzkumů a analýz) soud konstatoval, že tyto práce jsou nezbytné pro zjištění vhodnosti jednotlivých variant trasy liniové stavby a bez nich není možno stavbu

⁴⁶ V příloze liniového zákona je vyjmenováno několik staveb dálnic, silnic I. třídy, dvě stavby v rámci Letiště Václava Havla v Praze, několik vodních děl, dvě stavby pro splavnění řek (stupeň Přelouč a Ústí nad Labem), několik železničních tratí (s výjimkou trati Otrokovice - Vizovice šlo o trati v kategorii celostátní dráhy) a několik staveb elektrické přenosové soustavy (vesměs pátevní dálkové energovody s napětím 400 kV).

⁴⁷ Vlastnické právo (stejně jako jiná základní práva) je za určitých podmínek omezené, zejména v případě kolize s dalším základním právem anebo v případě nezbytného prosazení ústavně aprobovaného veřejného zájmu, a to i když jejich ústavní zakotvení výslovně dané omezení nepředpokládá (srov. též čl. 4 odst. 4 Listiny).

⁴⁸ LAJČÍKOVÁ, Anna. Vlastnické právo a jeho ochrana v územním plánování (disertační práce), 2022, str. 28.

řádně projektovat.⁴⁹ Na druhou stranu zásah do práva vlastníka je jen omezený, zejména půjde o nutnost strpět vstup osob a vjezd vozidel (zejm. měřících a vrtných strojů), pokud bude vlastník ve svém užívacím právu omezen, nebo bude na nemovitosti způsobena neodstranitelná škoda, musí být osobou provádějící průzkum nahrazena, a to dikcí zákona ve výši dvojnásobku odhadní ceny.

Ohledně prioritních staveb, které zákon vyjmenovává, Ústavní soud konstatuje, že jde o stavby *důležitého veřejného zájmu*. Jakkoliv neposkytuje bližší vodítko mezi pojmy veřejný zájem a důležitý veřejný zájem, lze z kontextu rozhodnutí dovodit, že důležitost je dána právě skutečností, že jde o stavby, které byly vybrány jako prioritní, tedy nikoliv všechny dopravní a inženýrské stavby ve veřejném zájmu. Bylo posouzeno, zda nejde o seznam náhodný nebo vytvořený jen účelově (a to v souvislosti s axiomem, že zákonodárce nesmí prohlásit jen jednotlivou stavbu nebo záměr za veřejný zájem, jak konstatují známá rozhodnutí „jezy na Labi“ a „odletová a přistávací dráha Letiště Ruzyně“). V rozhodnutí je odkazováno na vyjádření vlády České republiky v tom smyslu, že seznam prioritních staveb opravdu představuje ty nejdůležitější stavby dopravní (dálniční, silniční a železniční), vodohospodářské (plavební stupně a vodní díla) a energetické (páteřní vysokonapěťové energovody). Ke smysluplnosti daného seznamu nepochybně přispívá i skutečnost, že jednotlivé stavby byly vloženy na základě většinového konsensu a připomínek poslanců.

Ústavní soud hodnotí stavby po jednotlivých odvětvích, kdy říká, že vodohospodářské stavby jsou v důležitém veřejném zájmu zejm. z důvodu nutnosti připravit se na nastávající klimatické změny.⁵⁰ K dopravním stavbám se vyjadřuje tak, že jejich realizací je dán důležitý veřejný zájem na posílení mobility osob, zboží a služeb, a snižováním nerovností

⁴⁹ Zde si dovoluji konstatovat, že dějiny velkých liniových staveb jsou v podstatě od počátků konfliktem mezi stavebníkem a vlastníky pozemků. Jako historickou perličku lze přidat, že když Robert Stephenson trasoval první dálkovou meziměstskou železniční trať na světě (mezi Liverpoolem a Manchestrem), otevřenou v roce 1830, vyháněli jeho zeměměřiče vlastníci pozemků se zbraněmi v ruce, což způsobilo, že k realizaci byla vybrána nevhodná trasa vedoucí přes *Chat moos*, kde bylo velké rašeliniště, tj. podloží pro železniční stavbu nevyhovující, neboť nebylo možno provést všechna měření, která byla zapotřebí. Jenom díky géniu Roberta Stephensona se podařilo tento problém vyřešit, a to novátorským způsobem zakládání železničního tělesa pomocí hatí na pohyblivém terénu.

⁵⁰ „S ohledem na probíhající klimatické změny, programové prohlášení vlády a Koncepti ochrany před následky sucha pro území České republiky schválené usnesením vlády ČR č. 528/2017 je třeba vytvořit předpoklady pro možnost urychlené výstavby vodní infrastruktury sloužící nejen k ochraně před povodněmi, ale rovněž ke zmírnění následků sucha a nedostatku vody ve veřejném zájmu. Je proto nutné legislativně umožnit rychlejší a efektivnější přípravu rovněž staveb vodní infrastruktury, stejně tak jako je tomu u dopravní a energetické infrastruktury a nastavit povolovací procesy tak, aby jejich délka nebránila zahájení realizace těchto staveb budovaných ve veřejném zájmu.“

mezi jednotlivými oblastmi státu.⁵¹ Ke stavbám energetickým konstatuje, že tyto jsou nezbytné pro postupné opouštění závislosti na uhlí a umožnění decentralizace výroby v České republice.⁵²

K posouzení všech prioritních staveb, obsažených v liniovém zákoně, se Ústavní soud souhrnně vyjadřuje takto: „ ... urychlení a zkvalitnění přípravných prací směřujících k dobudování staveb dopravní, vodní a energetické infrastruktury lze považovat za záležitosti důležitého veřejného zájmu, a lze u nich důvodně očekávat, že přispějí k hospodářskému rozvoji a zvyšování životní úrovně v České republice (...) Na tomto urychlení a zkvalitnění přípravných prací panuje společenská shoda (jde o obecný zájem), která je naléhavá, a to pro všechny tři skupiny infrastrukturních staveb. Tyto skupiny staveb jsou (od určité velikosti, kapacity či významu) stavbami strategickými, u nichž vystupuje do popředí požadavek na co možná nejkvalitnější přípravu, který je umocněn jejich vysokou nákladovostí, dlouhou životností a velmi omezenou možností podstatných změn v pozdější (realizační) fázi. U každé skupiny se v různé míře projevuje určitá kombinace sociálních, hospodářských a environmentálních souvislostí, ale všechny tři spojují otázky zvyšování adaptability hospodářství České republiky a jeho připravenosti na dopady klimatických změn.“

Lze tedy uzavřít, že Ústavní soud zhodnotil smysl liniového zákona (urychlení rozvoje infrastruktury) jako ústavně souladný a výběr prioritních investic jako logický, ucelený a nadto politicky odůvodnitelný, přičemž nic, co je v zákoně obsaženo, nejeví známky účelovosti nebo nestandardnosti při výběru investic. Zásah do vlastnického práva, který musí vlastníci pozemků, popř. staveb, v souvislosti s prováděním provedení měření a sond na trase zamýšlených koridorů prioritních staveb snést, je nezbytný a v demokratické společnosti přiměřený, neboť bez něj nelze investice náležitě naprojektovat, a zároveň konstatuje, že v případě, kdy z této činnosti vznikne škoda, bude vlastníkům náležitě uhrazena. Z pohledu

⁵¹ „K rychlosti přípravných prací u těchto staveb Ústavní soud konstatuje, že nedostatečnost současného tempa jejich výstavby v České republice považuje za notorietu. Účelnost a hospodárnost (ekonomická návratnost) jednotlivých děl může být předmětem politické či odborné diskuze, avšak obecně lze urychlení realizace staveb dopravní infrastruktury pro zemi nacházející se uprostřed kontinentální Evropy považovat za výrazný přínos, který je důležitým veřejným zájmem na posílení mobility osob, zboží a služeb, a také k regionálnímu rozvoji a ke snižování nerovností mezi jednotlivými oblastmi státu.“

⁵² „Obdobně je tomu u staveb energetické infrastruktury, kde Ústavní soud při přihlédnutí k výše nastíněnému obsahu obecné části důvodové zprávy k vládnímu návrhu novelizujícího zákona č. 403/2020 Sb. reflektuje poukaz vlády na nové potřeby energetické infrastruktury vyvěrající z dekarbonizačních iniciativ souvisejících s postupným omezováním využití tradičních (fosilních) energetických zdrojů a s tím související očekávané decentralizace výroby. Aniž by se Ústavní soud jakkoli vyjadřoval k souvislostem všech možných variant transformace energetiky, není pochyb, že energetika je další strategickou oblastí, v níž je zrychlení a zkvalitnění přípravy směřující k maximální možné připravenosti na obnovu, dobudování či adaptaci dané infrastruktury v důležitém veřejném zájmu.“

této disertační práce je cenné posouzení těchto investic jako *důležitého veřejného zájmu* a zároveň přiléhavé odůvodnění jejich faktického významu a účelu, tedy vysvětlení, co konkrétně u každého typu investice veřejný zájem představuje.

3. Podobné pojmy

3.1 Veřejný zájem, obecný zájem a státní zájem

Ve znění právních předpisů se kromě čteného výskytu pojmu veřejný zájem setkáváme i s pojmem **obecný zájem**. Lze si položit otázku, zda jde o úmysl zákonodárce vytvořit dvě odlišné kategorie, nebo o pouhou názvoslovnou nejednotnost, která není v právu České republiky nijak výjimečná. Průzkumem uplatnění tohoto pojmu dospívám k názoru, že nejde o dvě odlišné kategorie, nicméně lze se domnívat, že pojem obecný zájem zahrnuje i některé jevy, které nejsou pod veřejný zájem zcela podřaditelné. Z tohoto hlediska lze odkázat na obecný zájem, jak jej používá ust. § 331 - 334 trestního zákona, ohledně úplatkářství. Ve skutkových podstatách všech tří trestných činů souvisejících s úplatkářstvím se objevuje znak „obstaráváním věcí obecného zájmu“, přičemž judikatura dovodila, že nejde jen o výkon veřejné moci nebo jen o hospodaření s veřejnými penězi, popř. penězi organizací mající smíšenou majetkovou strukturu (tedy jsou z části vlastněny státem a z části soukromými osobami), ale jde o jakoukoliv věc, která se výrazně dotýká veřejnosti, bez ohledu na to, zda je taková činnost osobami veřejného práva prováděna nebo financována. Znáмым příkladem, kde se obvinění z korupce velmi často opakují, je profesionální fotbalová liga v ČR (např. *Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 14. 10. 2009, sp. zn. 7 Tdo 932/2009*). Judikatura dovodila, že se nemusí jednat jen o nejvyšší úroveň profesionální fotbalové ligy, ale též např. o soutěž dorostu.⁵³ Nejde přitom o činnost osobami veřejné moci prováděnou ani organizovanou. Realizační osobou je soukromoprávní entita – Fotbalová asociace ČR (dříve ČMFS). I když nelze vyloučit, že některé výdaje související s fotbalem jsou financovány z veřejných zdrojů (např. to může být účelová dotace obce ve prospěch opravy místního fotbalového hřiště a jeho zázemí), fotbalová liga je činnost hrazená primárně ze soukromých zdrojů (příjmů z reklamy, darů, vstupného na zápasy, apod.)

⁵³ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 29. 11. 2007, sp. zn. 6 Tdo 1297/2007: „*Současně je potřebné zdůraznit, že organizovaný výkonnostní sport (...) se svým významem nepochybně dotýká velké části lidí ve společnosti, ať jde o sportovce samé, sportovní funkcionáře či velmi početné sportovní příznivce. Do oblasti sportu vynakládají právnické osoby (stát, sportovní kluby, obce apod.), ale i jednotlivé fyzické osoby značné finanční prostředky. Sportovní zápasy bývají často předmětem komerčního využití (např. placení vstupného, sportovní přenosy prostřednictvím televize či rozhlasu, reklamní účely, provoz sázkových kanceláří). (...) Smyslem organizování soutěží výkonnostního sportu je dosáhnout co nejlepších sportovních výkonů či výsledků (sportovci, sportovními družstvy). Objektivní rozhodování rozhodčího při utkání fotbalové soutěže je jedním z jejich předpokladů s dopady i na další příkladmo zmíněné oblasti, které se sportem úzce souvisejí, a tudíž tuto činnost je nutno považovat za „obstarávání věcí obecného zájmu.“*

Onen obecný zájem je vesměs dvojitý – jednak je to existence povolených sázek, a jednak masovost sportu. Vzhledem k tomu, že na výsledky české fotbalové ligy si lze vsadit, přičemž sázkové kanceláře vypisují sázky na základě příslušných veřejnoprávních povolení (legální sázení), je zde nepochybně zájem společnosti, aby výsledky utkání vycházely pouze z poctivého poměřování sil soupeřů (tedy *fair play*) a nikoliv, aby se „šlo štěstíčku naproti“ pomocí zákulisních tlaků a manipulací, jak se tomu namnoze děje. Druhým argumentem je skutečnost, že organizovaný fotbal je masovou činností, která zasahuje nezanedbatelnou část společnosti. V tomto případě nemluvím jen o samotných hráčích a osobách, které se na fotbalové lize podílejí, ale jde o často navštěvované utkání, bez ohledu na to, zda jde o soutěž profesionální (první, popř. druhá liga) nebo amatérskou (třetí, popř. čtvrtá liga).

Listina základních práv a svobod na veřejný zájem odkazuje čl. 11, v němž uvádí, že *vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu a to na základě zákona a za náhradu*. V ust. § 11 odst. 2 Listiny předpokládá, že *zákonem je možno stanovit, který majetek nezbytný k zabezpečování potřeb celé společnosti, rozvoje národního hospodářství a veřejného zájmu smí být jen ve vlastnictví státu, obce nebo určených právnických osob*. Jedná se například o vyhrazená ložiska nerostů, specifikovaných v horním zákoně, národní kulturní památky dle zákona o státní památkové péči, atp.

Problematika vyvlastnění je jakýmsi „prubířským kamenem“, kde se potkávají zájmy soukromého a veřejného práva. Vzhledem k tomu, že problematika vyvlastnění by vydala (minimálně) na samostatnou monografii, neklade si autor této práce za cíl ji důkladně popsat, jako spíše zdůraznit hledisko veřejného zájmu. Jak je známo, vyvlastnění nebo jiné omezení vlastnického práva je možné pouze ve veřejném zájmu, nelze-li účelu dosáhnout jinak, v rozsahu nezbytně nutném, a za náhradu.

Do značné míry specifickou kategorií je **státní zájem** (alternativně národní zájmy, francouzsky *Raison d'État* – zájem státu). Z jazykového výkladu jde o zájem státu jako celku, tj. zájem všeho obyvatelstva, tj. např. zájem na strategické bezpečnosti, ochraně státních hranic a řádném fungování podstatných částí státu (tedy udržení stavu, kdy stát a jeho orgány mají zajištěny nezbytné potřeby pro výkon správní činnosti). Zde vnímáme, že některé zájmy jsou zájmem státu, aniž by nutně musely být zájmy veřejnými. V tomto kontextu ochrana orgánů státu před kybernetickými hrozbami, jako jsou např. hackerské útoky, vytváření falešných webových stránek, apod. lze podřadit pod státní zájem, i když pravděpodobně nebude zájmem veřejným.

3.2 Veřejný zájem, soukromý zájem a kolektivní zájem

S rozlišením veřejného a soukromého zájmu se judikatura dostatečně vypořádala. Nejvyšší správní soud uvedl, že veřejný zájem musí být přesvědčivě odlišen od zájmu soukromého či kolektivního: *Orgány ochrany přírody tudíž mají při povolování výjimek za úkol v kontextu každého jednotlivého případu identifikovat, zda tam veřejný zájem odlišný od zájmu na ochraně přírody je či není, a případně u evropsky významných druhů konkretizovat v § 56 obecně formulované veřejné zájmy.*⁵⁴

Na stranu druhou není hranice mezi veřejným, kolektivním a soukromým zájmem dokonale ostrá, ostatně stejně, jako není ostrá hranice mezi veřejným a soukromým právem. K tomu lze citovat Jiřího Hoetzela: „ Z řečeného se podává, že „ veřejný“ a „soukromý“ zájem nejsou absolutní, nýbrž jen relativní protivy. Čím obecnější jest některý zájem, tím jest veřejnější. Tak např. zájem všech obyvatel státu (...) jest veřejnější a proto důležitější než zájem obyvatel určité obce, která bude u srovnání s oním „celostátním“ zájmem jeviti soukromějším. (...) Vzniká tudíž celá řada (stupnice) zájmů od nejveřejnějších až k nejsoukromějším a pro pozitivní právo platí povšechná zásada, že v okruhu těchto zájmů (...) považuje se za poměrně cennější (silnější) poměrně veřejnější, tj. obecnější zájem.“⁵⁵

Ze strany některých autorů je tendence popisovat veřejný zájem jako sumu všech soukromých zájmů dohromady, a tím vlastně koncept veřejného zájmu znehodnotit. Takovýto výklad Nejvyšší správní soud opakovaně odmítl. Jedním z takovýchto pochybných příkladů je argumentace, že **existuje veřejný zájem na ochraně vlastnického práva každého vlastníka**. Logika tohoto argumentu je vadná; vlastnické právo je právem ústavním, na druhou stranu jeho výkon nemůže znamenat rezignaci na ochranu veřejného zájmu, neboť veřejný zájem je hodnotovou protiváhou ústavních práv.⁵⁶ Dle mého názoru však nelze připustit, že veřejný zájem je jen sumou ústavních práv (tj. zájmem na ochranu práv všech vlastníků). Takováto argumentace by připomínala známé úsloví, že *přes stromy není vidět les*. V reálu nelze jednoznačně říci, kolik stromů je potřeba, abychom vytvořili les, na druhou stranu v běžném životě zcela jednoznačně odlišíme strom (jednotlivost) od lesa (hromadného znaku). Argumentačně tedy takovýto postup trpí závadou záměny části za celek a je nepřipustný.

⁵⁴ *rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5. 2013, č. j. 6As 65/2012 - 161, č. 2879/2013 Sb. NSS*

⁵⁵ HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo ...*, str. 86.

⁵⁶ K argumentu, že veřejné zájmy a ústavní práva mají společné znaky, viz kapitola Veřejné zájmy jako potenciaální ústavní práva.

Existuje taktéž teorie, podle níž **jedním z veřejných zájmů je princip legality**, tj. „zájem na ochraně objektivního práva“, a nadto tento cíl povyšuje do pozice jediného veřejného zájmu, který je univerzálně platný, tj. pravděpodobně v tom smyslu, že jde o zájem všech osob bez výjimky. Jako argument pro tuto teorii se podává znění ust. § 90 odst. 3 s. ř., hovořící o rozpornosti „*napadeného rozhodnutí s právními předpisy nebo jiným veřejným zájmem*“, popř. ust. § 141 odst. 8 s. ř., dle něhož je možno uzavřít smír, pokud „*neodporuje právním předpisům nebo veřejnému zájmu*“. Dle této teorie je tak soulad s právními předpisy (tj. splnění zásady legality) vnímán jako jeden z veřejných zájmů.

Mám za to, že tuto teorii nutno jednoznačně odmítnout. Prvním z argumentů je (dle mého názoru) nepochopení citovaných ustanovení zákona, když tyto uvádějí jako podmínku zrušení rozhodnutí buďto porušení zásady legality nebo rozpor s veřejným zájmem, resp. podmínku pro schválení veřejnoprávní smlouvy zároveň splnění zásady legality a s veřejným zájmem. Dle mého názoru tak ze samotného textu zákona vyplývá, že legalita a soulad s veřejným zákonem jsou dvě zcela odlišné vlastnosti, tj. legalita nemůže být dle mého názoru jedním z veřejných zájmů, neboť svojí povahou slouží zcela jinému účelu. To ostatně vyplývá i ze zásad správního řízení, kdy obsahem ust. § 2 odst. 1 správního řádu je právě zásada legality a ust. § 2 odst. 4 je zásada ochrany veřejného zájmu, aniž by cokoliv ve správním řádu nebo jiném právním předpise naznačovalo, že by legalita mohla být za veřejný zájem prohlášena. Legalita znamená soulad s právním řádem, a to za všech okolností bez výjimky (tedy podmínka pro činnost veřejné správy vždy platná). Ochrana veřejného zájmu znamená snahu o dosažení maximální ochrany zákonem předvídaných celospolečensky prospěšných cílů, a to při jejich soupeření se zájmy soukromými i poměrování několika veřejných zájmů v rámci téže věci. (Nelze tedy jakýkoliv veřejný zájem považovat *a priori* za neporušitelný.) I z toho vyplývá, že ani z hlediska principu fungování nemá legalita a veřejný zájem mnoho společného.

Poněkud obtížnější je nalézt rozhraní mezi veřejným a **kolektivním zájmem**. Kolektivní zájem není právním pojmem, jde o sběrnou kategorii, kam nutno přiřadit zájem nikoliv jen individuální, ale zároveň nikoliv veřejný. Individuální zájem lze charakterizovat jako zájem jednotlivce, přičemž jeho výkonu musí zrcadlově odpovídat povinnost určitého nebo neurčitého okruhu osob tento individuální zájem realizovat. Pokud jako vlastník pozemku nesouhlasíme se zastavěním pozemku sousedního z důvodu, že hmotou stavby bude přerušena výhledová osa z oken našeho domu na krajinu s lesem a rybníkem, jde nepochybně o právo individuální. Pokud však sousedovat stavba svou hmotou znemožní přístup slunce

do oken našich obytných místností více, než připouští stavebnětechnická norma pro výpočet oslunění, je tím dotřen veřejný zájem na souladu staveb s obecně technickými požadavky na stavby, i když jediný, kdo bude poškozen, budeme jen my (tj. jeden vlastník).

Kolektivní zájem v sobě logicky zahrnuje stejný zájem více jednotlivců. Jak bylo opakovaně judikováno, skutečnost, že něco představuje zároveň zájem více jednotlivců, automaticky nevytváří zájem veřejný. Pokud se několik vlastníků sousedních pozemků v zastavěném území shodne na tom, že alej, rostoucí v jejich ulici, se jim nelíbí (z důvodu, že stromy zabírají cenné místo, které by se dalo použít pro parkování vozidel, stromy jsou už staré a vesměs nejsou symetrické, a nadto jde o lípy, které každé jaro rozšiřují obrovské množství lepkavého pylu, který špiní karoserie automobilů), neznamená to ještě, že jde o zájem veřejný. Na druhou stranu, pokud by argumentace byla vedena tím směrem, že stromy vzhledem ke svému stáří a dlouhodobě zanedbávané údržbě nejsou provozně bezpečné (tj. přímo hrozí pád větví nebo celého stromu), pak už by se o veřejný zájem jednat mohlo, v takovém případě je ale lhostejné, kolik vlastníků bude kácení požadovat.

Lze mít za to, že je-li něco přáním většiny, půjde pravděpodobně o něco, co je z etického hlediska dobré, a mělo by to tedy být podporováno. Na druhou stranu nelze přání většiny automaticky ztotožňovat s dobrem ve filosofickém pojetí, protože i většina si může přát něco, co povaze dobra odporuje, nebo je dokonce nezákonné. Lze předpokládat, že většina obyvatel Ruské federace v okamžiku psaní této disertační práce (prosinec 2022) vnímá probíhající válku na Ukrajině jako něco, co je spravedlivě odůvodněno strategickými zájmy Ruské federace, a tedy vlastně dobrem ve filosofické rovině. Netřeba přitom konstatovat, že hodnocení veřejnosti může být výrazně zkresleno tendenčními informacemi, které adresáti nekriticky přijímají, nebo dokonce absencí informovanosti vůbec. Jak trefně poznamenává Jan Stejskal, historie poskytuje mnoho příkladů, kdy vůle většiny byla ovlivněna omylem nebo zvlůlí; například i mistr Jan Hus byl odsouzen k smrti na základě rozhodnutí jinak vcelku odpovědného orgánu – koncilu Kostnického.⁵⁷ K možnosti splynutí veřejného, kolektivního a soukromého zájmu se věnuje kapitola Tenká hranice mezi soukromým a veřejným zájmem.

⁵⁷ Tamtéž, str. 95.

3.3 Veřejný zájem, veřejný statek a veřejné blaho

U pojmu veřejného zájmu lze chápat jistou bipartici s pojmem **veřejný statek**. Ten bývá popisován jako určitá hodnota, která je veřejným zájmem chráněna.⁵⁸ Toto rozdělení ale nemá oporu v legislativě a ani v teorii není zaužívané, protože se tyto pojmy často stírají.⁵⁹ Touto logikou můžeme říci, že existuje veřejný zájem na ochraně přírody a zároveň existuje veřejný statek, kterým je příroda. Každopádně pro aplikaci pojmu veřejného zájmu není posouzení, zda jde cíl abstraktní nebo konkrétní rozhodné, důležité je posouzení, zda veřejný zájem v řízení nalezen byl či nikoliv. Vzhledem k tomu, že jde dle mého názoru o dvojitý pojmenování téhož, nevidím toto rozdělení jako užitečné a v této práci používám jen pojem veřejný zájem.

Obdobně u pojmu **veřejné blaho** bychom velmi obtížně hledali znaky, kterými se od pojmu veřejný zájem liší.⁶⁰ Současná legislativa s pojmem veřejného blaha nepracuje, nalzáme jej však v textech právních předpisů (nejen československých) z doby před druhou světovou válkou, přičemž si dovoluji tvrdit, že jde o pojem s veřejným zájmem synonymní. Pojem veřejného blaha můžeme nalézt v často citované zásadě Základního zákona (Ústavy) Spolkové republiky Německo: „*Vlastnictví zavazuje. Jeho výkon má sloužit veřejnému blahu.*“⁶¹ I zde ale, dle mého názoru nejde o kategorii, která by se od pojmu veřejný zájem materiálně odlišovala, veřejné blaho lze popsat jako množina všech veřejných zájmů.

⁵⁸ MÜLLEROVÁ, Hana. Ochrana přírody a veřejný zájem. In Sborník ochrany veřejného zájmu, Praha, 2020, str. 10.

⁵⁹ Jako příklad nehmotného cíle může jmenovat veřejný zájem na bezpečnosti a plynulosti silničního provozu, kdy chráněnou hodnotou je především život a zdraví, a dále majetek (prevence poškození vozidel i ostatního majetku) a k posledku požadavek na to, aby byl zajištěn bezkolizní (plynulý) provoz na komunikacích. Realizace tohoto nehmotného zájmu může být realizována pouhými opatřeními (např. osazení dopravní značky omezující rychlost, ale také pomocí nákladných staveb (rekonstrukcí silnic, výstavbou obchvatů apod.) Příkladem hmotného cíle může být zachování provozu koupaliště v obci. Zde je zřejmé, že veřejný zájem pocítovaný na úrovni obce (několika obcí) je dán právě zajištěním provozu konkrétního zařízení, bez provozuschopného a provozovaného koupaliště nebude zájem naplněn.

⁶⁰ Všeobecné blaho existuje pouze v jednotném čísle. Různá všeobecná blaha jsou již pojmově vyloučena. V případě veřejného zájmu je tomu však jinak: vůči veřejnému zájmu, k němuž je stát zavázán, stojí celá řada různých veřejných zájmů. Teprve vážením různých, zčásti protichůdných, zájmů lze zjistit, co konkrétně je ve veřejném zájmu. (UERPMANN-WITZACK, Robert, TICHÝ Luboš, TROUP, Tomáš. Veřejný zájem jako klíčový pojem či prázdná floskule. In:)

⁶¹ Čl. 14 odst. 2 Základního zákona SRN ze dne 23. 5. 1949 (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*)

3.4 Veřejný zájem, závažný veřejný zájem důležitý veřejný zájem

O skutečnosti, že existuje kromě běžného (prostého) veřejného zájmu taktéž veřejný zájem zesílený (kvalifikovaný) se zmiňuje již Jiří Hoetzel.⁶² Vychází přitom z předpokladu, že zákonodárce v některých případech úmyslně zdůrazňuje, že některé veřejné zájmy budou více důležité, naléhavé a nezbytné. Zákonodárce tak nečiní označováním některých veřejných zájmů *a priori* za důležitější než jiné, ale tehdy, pokud chce konstatovat, že určitý postup veřejné správy je možný jen v případě, kdy bude dotčen veřejný zájem nikoliv v jeho nominální síle, ale tehdy, pokud bude toto dotčení z nějakého důvodu mimořádné.⁶³ Řečeno jinými slovy, zákonodárce dává určitou možnost jen pro případ, kdy dojde k takovému stavu věcí, že veřejný zájem bude objektivně vnímán jako zvýšeně naléhavý nebo nezbytný.

Jak bude v této práci na několika místech zopakováno, domnívám se, že neexistuje hierarchická struktura veřejných zájmů, nelze tedy konstatovat, že by některé veřejné zájmy byly ze své povahy nadřazené jiným veřejným zájmům, ale existuje mezi nimi vztah rovnosti. Bylo by možno namítnout, že veřejný zájem na ochraně života a zdraví člověka je nadřazen ostatním veřejným zájmům, a to logicky z toho důvodu, že život člověka je nejcennější objekt, který je v právu chráněn.⁶⁴ Ostatní veřejné zájmy by pak byly tomuto zájmu hierarchicky podřazené. Tento výklad by však ve své podstatě znamenal degradaci všech ostatních veřejných zájmů, protože už pouhá existence veřejného zájmu na ochraně života a zdraví člověka by znamenala nutnost tento zájem upřednostnit. Tento axion je nutno jako absurdní odmítnout. V praxi totiž zájem na ochraně života a zdraví člověka vystupuje velmi často (v případě územního plánování a stavebního řádu ve své nominální podobě v podstatě vždy) a není možné mu ostatní veřejné zájmy plošně podřizovat.

Samotné rozdělení veřejných zájmů na prosté a kvalifikované ale přijmout lze, protože nalézá mj. oporu i v současné právní úpravě. Např. v soudním řádu správním je pojem **závažný veřejný zájem** použit v rámci zvláštního oprávnění nejvyššího státního zástupce,

⁶² HOETZEL, Jiří. Slovník veřejného práva československého. Svazek V. Brno: Rovnost, 1948.

⁶³ Tak například při rozhodování o kácení dřevin je vždy minimálně teoretická možnost, že dřevina, byť zdravá a bez závažnějších růstových defektů, může vlivem silného větru spadnout a zabít člověka. Jediný logický způsob (který je aplikován správním orgány) je posoudit, zda ohrožení života a zdraví hrozí skutečně (nikoliv jen teoreticky), což je zjistitelné posouzením zdravotního stavu stromu (tj. např. existencí viditelné hniloby, nevhodně umístěné těžiště dřeviny, nebo závažné mechanické poškození dřeviny, našťípnutí kmene apod.), a pokud je dřevina označena jako provozně nebezpečná, tj. taková, u níž pád skutečně hrozí, pak je to nepochybně důvod pro kácení.

⁶⁴ Za další svoji povahou prioritní zájmy by v rámci této logiky mohly být označeno veřejné zdraví (zájem na ochraně zdraví osob, zejména v souvislosti s ohrožením nakažlivými chorobami a zdravotně závadným životním prostředím), popř. zájmy strategické ochrany obyvatelstva (před vojenskými útoky a člověkem nevyvolanými stavy, zejména živelnými pohromami).

resp. veřejného ochránce práv, pro vstup do řízení.⁶⁵ Z kontextu citované zákonné úpravy lze jednoznačně konstatovat, že „závažnost“ veřejného zájmu není dána jeho povahou, ale jeho *naléhavostí* v rámci dané právní věci, jinými slovy, tuto „vstupenku do řízení“ může NSZ a VOP použít tehdy, pokud nabude přesvědčení, že veřejný zájem je zde ohrožen takovým způsobem, který přesahuje běžný rámec a který tento nestandardní úkon odůvodňuje.⁶⁶ Pokud by ust. § 66 odst. 2 a 3 adjektivum *závažný* neobsahovalo, znamenalo by to, že tento mimořádný postup by bylo lze použít kdykoliv, pokud by byl veřejný zájem v prosté podobě ohrožen, což se může týkat většiny správních řízení. Ustanovení by tak zcela ztratilo smysl, neboť by NSZ a VOP mohli vcelku svévolně vstupovat do jakéhokoliv řízení; takovýto stav by byl v rozporu s principy právního státu.

S pojmem **důležitý veřejný zájem** pracuje i judikatura, kupř. Ústavní soud považuje výstavbu tzv. prioritní infrastruktury (tj. staveb dopravní, vodohospodářské a energetické infrastruktury, vyjmenované v příloze zákona o liniových stavbách) za důležitý veřejný zájem. Ačkoliv rozdíl mezi veřejným zájmem prostým a kvalifikovaným není výslovně popsán, z logiky rozhodnutí lze vyvodit, že důležitost veřejného zájmu je odůvodněna právě skutečností, že se jedná o stavby zvláštní důležitosti, jak byly liniovým zákonem popsány.⁶⁷ Podrobnější výklad tohoto rozhodnutí tvoří kapitolu Veřejný zájem na realizaci prioritních staveb veřejné infrastruktury dle liniového zákona.

Další otázkou je, zda lze směšovat pojmy *závažný* a *důležitý veřejný zájem*. Důležitý veřejný zájem je v s. ř. s. uveden jako podmínka pro povolení odkladného účinku správní žaloby.⁶⁸ Hana Vičarová Hefnerová se této otázce věnuje a po podrobném zhodnocení

⁶⁵ Ust. § 66 s. ř. s. (*Zvláštní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu*)

(1) *Za podmínek určených zákony upravujícími řízení před správními orgány, může žalobu podat ten správní orgán, o němž to takový zákon stanoví.*

(2) *Žalobu je oprávněn podat nejvyšší státní zástupce, jestliže k jejímu podání shledá závažný veřejný zájem.*

(3) *Žalobu je oprávněn podat veřejný ochránce práv, jestliže k jejímu podání prokáže závažný veřejný zájem.*

(4) *Žalobu je oprávněn podat také ten, komu toto oprávnění výslovně svěřuje zvláštní zákon nebo mezinárodní smlouva, která je součástí právního řádu.*

(5) *Žaloba podle odstavců 1 až 4 je nepřípustná, pokud v ní uplatňované právní důvody byly uplatněny v téže věci v jiné žalobě již soudem zamítnuté.*

(6) *Žaloba podle odstavců 1 až 4 je dále nepřípustná, pokud již žalobu v téže věci podal ze stejných právních důvodů někdo jiný.*

⁶⁶ Jako příklad takového závažného veřejného zájmu lze jmenovat např. stavební řízení, kdy realizace stavby představuje výrazné riziko ohrožení nebo znehodnocení zdrojů pitné vody pro plošně velkou oblast.

⁶⁷ *Rozhodnutí pléna Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2022, sp. zn. Pl. ÚS 39/18*

⁶⁸ Dle ust. § 73 odst. 1 s.ř.s. podání žaloby nemá odkladný účinek, pokud tento nebo zvláštní zákon nestanoví jinak.

argumentů pro obě možnosti se přiklání k názoru, že jde o dvojí vyjádření téhož.⁶⁹ Tento argument odůvodňuje jednak jazykově, kdy slova *závažný* a *důležitý* lze v českém jazyce považovat za synonyma, tak i z judikatury, kdy jako přesvědčivější hodnotí ta rozhodnutí, která oba pojmy považují za synonyma (byť judikatura bohužel není jednoznačná). S tímto názorem souhlasím, přičemž se domnívám, že používání synonymických slov *závažný* a *důležitý* je nezamýšlenou nejednotností a příkladem špatné právně legislativní techniky. Nedokážu totiž relevantně popsat, jaký faktický rozdíl by mezi *závažným* a *důležitým* veřejným zájmem byl, aby se jednalo o dva rozdílné legislativní pojmy.

3.5 Veřejné zájmy „oborové“ a „speciální“

Jednotlivých veřejných zájmů je velké množství a jak již bylo řečeno, z povahy věci nejde o *numerus clausus*, tedy postupem rozvoje společnosti vznikají veřejné zájmy nové, jsou nalézány a zpřesňovány judikaturou, vznikají zájmy dříve neexistující apod. Dalším teoretickým problémem je skutečnost, že některé oborové veřejné zájmy se dále rozpadají na zájmy speciální, které mohou být ve vzájemném rozporu. Jak bude pojednáno níže, například ochrana přírody se na základě právní úpravy a výkladem správních orgánů skládá z několika speciálních veřejných zájmů, z nichž některé jsou odvoditelné přímo z legislativy (tj. k jejich ochraně je vydán samostatný zákon), to je např. ochrana vod, ochrana vzduchu, ochrana lesa, ochrana zemědělského půdního fondu, ochrana zvířat proti týrání, ochrana zvláště chráněných území, atp. Zároveň ale existují i dílčí položky ochrany – ochrana a zvláště chráněných částí přírody (památných stromů), ochrana krajinného rázu, ochrana krajiny jakožto funkčního a estetického celku, ochrana dřevin rostoucích mimo les, ochrana zvláště chráněných rostlin a živočichů, které ochranu nepochybně zasluhují, ale nejde o samostatnou část, neboť jsou společně obsaženy v jediném předpise – zákoně o ochraně přírody. Jen málo prostoru přitom bylo věnováno systematizaci veřejných zájmů. Tato práce si neklade za cíl vytvořit hlubší kategorizaci jednotlivých veřejných zájmů. Pro účely této práce se veřejné zájmy rozděluje do tří kategorií z hlediska předmětu ochrany.

Dle ust. § 73 odst. 2 s.ř.s. soud na návrh žalobce po vyjádření žalovaného usnesením přiznává žalobě odkladný účinek, jestliže by výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly pro žalobce nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, a jestliže to nebude v rozporu s důležitým veřejným zájmem.

⁶⁹ VIČAROVÁ HEFNEROVÁ, Hana. Ochrana veřejného zájmu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Praha: Leges, 2018.

4. Tenká hranice mezi soukromým a veřejným zájmem

Pojednání o povaze veřejných zájmů by podle mého názoru nebylo kompletní bez jedné historické kapitoly. Je to příklad z dob meziválečné Československé republiky, a i když nás od něj dělí jen několik desítek let, jeví se, jako by byl trochu z jiného světa. Historické příklady vkládáme do právních textů zpravidla proto, abychom porovnali znění právních předpisů a zkušenosti z jejich aplikace, a z toho vyvodili možnosti, jakým způsobem soudobé právo upravit. Zde nabízím příklad, který relativizuje přesvědčení, že vždy lze oddělit veřejný zájem od zájmu soukromého, byť by byl kolektivní povahy, tj. zájem podstatné části dotčených osob.

Popisovaným obdobím jsou roky 1923 – 1938 na území města Zlína. Představuje dobu dynamického hospodářského rozvoje společnosti a. s. Baťa⁷⁰ a zároveň období, kdy funkci zlínského starosty vykonával Tomáš Baťa, resp. po jeho tragické smrti prokurista a. s. Baťa Dominik Čipera. Jak je všeobecně známo, továrna založená sourozenci Tomášem, Antonínem a Annou Baťovými v roce 1894, se do začátku druhé světové války rozrostla v největší firmu v Československu co do počtu zaměstnanců, a zároveň jednoho z největších výrobců obuvi tehdejšího světa.⁷¹ Společnost se od roku 1917 intenzivně věnovala zlepšování sociálních podmínek svých zaměstnanců (které Tomáš Baťa vždy nazýval *spolupracovníky*), nejprve podmínek bytových, následně od roku 1923 studijních (založením Baťovy školy práce), poté i společenských, kulturních a sportovních. Tak jak dynamicky rostla zlínská továrna (ve které na počátku druhé světové války pracovalo přes 30.000 zaměstnanců), docházelo ke koncepčnímu přerodu třítisícového městečka Zlín v město s téměř 35.000 obyvateli. Zásadní podíl na tomto rozvoji měla skutečnost, že město i továrnu řídil stejný člověk – Tomáš Baťa.

Už na počátku 20. let byl pro Zlín schválen územní plán, který stanovil hlavní rozvojové směry rozšiřujícího se města, především optickou osu začínající u hlavní brány továrny a končící na jihovýchodní straně zlínských kopců. Byl zde navržen široký parkový

⁷⁰ Baťova společnost prošla několika formálními přeměnami a označení a. s. Baťa nesla až od roku 1932. V souvislosti se zakládáním společností v různých zemích, kde Baťa působil (od roku 1920, kdy byla otevřena první cizozemská továrna ve městě Lynn, Massachusetts, USA), vznikala velmi složitá holdingová struktura, a striktně vzato by mělo být hovořeno o koncernu Baťa. I přes značnou nepřehlednost vlastnických poměrů a také vzájemných obchodních vazeb mezi jednotlivými holdingovými společnostmi vč. půjček a ručení, se historici shodují, že koncern byl až do začátku druhé světové války řízen ze Zlína Tomášem, a po jeho smrti Janem Antonínem Baťou.

⁷¹ Není bez zajímavosti, že v letech 1929-1931 bylo Československo největším exportérem kožené a gumové obuvi na světě. Uvědomíme-li si, že jsme v absolutních číslech exportu překonaly obuvnické velmoci, jako byla Velká Británie, Německo a dokonce USA, byl to výkon obdivuhodný.

prospekt, který lemovaly budovy internátů pro mladé zaměstnance a. s. Baťa.⁷² Později tuto průhledovou osu ukončovaly ze strany továrny správní budova č. 21⁷³ a druhé straně Památník Tomáše Bati,⁷⁴ postavený po jeho tragické smrti v roce 1932.

Zlínský příklad je pozoruhodný minimálně ze dvou hledisek. Tím prvním byla symbióza veřejných zájmů, souvisejících s rozvojem města Zlína a soukromých zájmů a. s. Baťa, která ze Zlína cíleně budovala výrobní a obchodní centrálu mohutně se rozšiřujícího koncernu. Druhým hlediskem je na dnešní dobu neuvěřitelné stavební tempo, s nímž byla továrna i město stavěny. Základní urbanistické rozvržení bylo dáno zejména funkcionalistickou koncepcí. Zlín bývá označen za nejlepší příklad funkcionalistického urbanismu na světě, živou učebnicí, příkladem toho, jak by ideální město mělo vypadat, jak vzájemně vyvážit všechny dotčené veřejné zájmy. Územní plány zpracovávali vynikající architekti, zejm. František Lýdie Gahura, Miroslav Lorenc a Vladimír Karfík, kteří respektovali tehdy progresivní metodu zónování,⁷⁵ přičemž rozdělení na jednotlivé urbanistické funkční celky je pro Zlín dodnes charakteristické. Mimochodem základ *zlínské urbanistické koncepce*, zahrnující parkový prospekt od hlavní brány továrny směrem k obytným částem a na něj kolmo navazující koridor dopravních cest, který odděluje areál továrny od zbytku města, se stal etalonem pro všechna města nové založená Baťovým koncernem po celém světě.⁷⁶ Zlín navštěvovaly velké osobnosti své doby, Le Corbusier⁷⁷ předsedal několika zlínským architektonickým soutěžím. V plánování (ale i na něj rychle

⁷² Náměstí T. G. Masaryka, mezi odborníky nazývané Gahurův prospekt.

⁷³ správní budova č. 21, nazývaná „jedenadvacítka“ nebo „mrakodrap“ je výšková železobetonová budova ředitelství a. s. Baťa, dokončená v roce 1939. Navzdory obecnému přesvědčení číslo 21 neznamena počet podlaží, ale odpovídá „americkému“ číslování továrních budov, tj. druhá severojižní ulice, první východozápadní ulice. Dnes je sídlem krajského úřadu.

⁷⁴ Památník Tomáše Bati byl postaven s využitím zlínského standardního konstrukčního modulu 6,15 x 6,15 metrů. Stavba je tvořena pouze železobetonovým skeletem a opláštěná lehkou konstrukcí z katedrálního skla, nemá žádné plné stěny ani příčky. Vrcholné dílo F. L. Gahury je mimořádně progresivní, zároveň ale neuvěřitelně prosté ve svém výrazu. Nedávno prošlo rekonstrukcí, která mu vrátila původní ráz.

⁷⁵ Zónování vychází z předpokladu, že jednotlivé funkce města se vzájemně vesměs negativně ovlivňují (výroba, doprava, bydlení, sport, kultura) a proto by pro ně měly být vytvořeny samostatné ucelené části. Zjednodušeně řečeno, nemělo by docházet k tomu, aby např. v obytné části města byly výrobní budovy, aby hluk z dopravy znehodnocoval klid pro bydlení, sport nebo vzdělávání.

⁷⁶ Stejnou základní urbanistickou koncepcí jako Zlín mají města *Otrokovice*, *Zruč nad Sázavou*, *Sezimovo Ústí* a *Baťovany* (dnes Partizánské na Slovensku). Z měst mimo tehdejší Československo drží tuto koncepcí *Borovo* (Vukovar, Chorvatsko), *Marifű* (Tiszaföldvár, Maďarsko), *Batadorp* (Eindhoven, Holandsko), *Möhlín* (kanton Aargau, Švýcarsko) a *East Tilbury* (Velký Londýn, Spojené království).

⁷⁷ Pierre Jeanneret - Le Corbusier je považován za nejvýznamnějšího architekta 20. století. I když se s Baťou rozcházel v názorech na ideální koncept bydlení (Le Corbusier preferoval vysokopodlažní obytné domy, Baťa naopak rodinné domky), vysoko hodnotil úroveň zlínské architektury. Známy je jeho výrok ohledně typizovaných železobetonových staveb s rozponem 6,15 x 6,15 metrů: „Zvolený modul je našťastí dobrý.“

navazující stavební realizaci) byly harmonicky vyváženy všechny tehdy existující veřejné zájmy rozvojové povahy – účelná síť páteřních silnic, zejména třípruhová východozápadní osa směřující od Otrokovic na Vizovice, nazývaná *autostráda*, při její stopě vedoucí zrekonstruovaná železniční trať, která byla od roku 1931 v majetku a. s. Baťa. Továrna samotná byla tvořena několika desítkami typizovaných železobetonových čtyřpodlažních objektů s pásovými okny a parapety z lícových cihel. Nosná konstrukce, tvořená železobetonovými sloupy, byla na fasádě přiznaná a osová vzdálenost sloupů byla vždy 6,15 x 6,15 metru (rozměr převzat z USA), což stavbu zjednodušovalo a zrychlovalo.⁷⁸ Byla postavena nová podniková elektrárna, která dodávala proud do celého města, přehrada Fryšták,⁷⁹ která zásobovala město i továrnu pitnou vodou, samozřejmě byla kanalizace a veřejné osvětlení, v roce 1928 byla otevřena Baťova nemocnice (díky daru 1.000.000,- Kčs od a. s. Baťa), služby představovala tržnice (1928), osmipodlažní obchodní dům (1931), desetipodlažní hotel Společenský dům (1933) a Velké kino (1932),⁸⁰ největší objekt svého druhu v Československu. Největší část města zahrnovaly zahradní kolonie⁸¹ standardizovaných rodinných domků, přičemž nejvíce bylo postaveno dvojdomků s fasádou z režných cihel a železobetonovými stropy (ve Zlíně se jim říká *půldomky*). Právě půldomky, které stavěla a. s. Baťa ve vlastní režii a přidělovala je špičkovým dělníkům, představují ikonické stavby, bez nichž si Zlín nedokážeme představit.

Město tak splňovalo všechny nároky, tehdy kladené na novou výstavbu. Z hlediska veřejných zájmů ochranných bylo také dbáno na ochranu zdraví obyvatel, důrazem na hygienu (všechny domy měly koupelny a splachovací toalety, což v té době rozhodně nebylo standardem), obytné stavby ale i tovární budovy byly prosvětlené a dobře větratelné,

⁷⁸ Není bez zajímavosti, že pro každou stavbu byl zpracován přesný časový plán stavby a obratu bednění, do nichž se beton lil. Pokud došlo ke zpoždění a bednění nebylo včas vráceno stavebnímu závodu, byly stavbyvedoucímu i dělníkům kráceny odměny.

⁷⁹ Přehrada Fryšták, dokončená v roce 1939, dostačovala potřebě města a továrny až do roku 1975, kdy byla dokončená druhá přehrada, údolní nádrž Slušovice.

⁸⁰ Velké kino pro 2 500 diváků bylo dokončeno v roce 1932 a je kulturní památkou. V době napsání této disertační práce je stavba uzavřena z důvodu závažných statických poruch. Uvědomíme-li si, že stavba byla navržena jako provizorium, a tomu odpovídala i její stavební konstrukce, bude velmi těžké zrekonstruovat ji tak, aby se po devadesáti letech stala stavbou trvalou. Tento příklad je výmluvným dokladem toho, že veřejný zájem je s časem proměnlivé hledisko, málokdo by v roce 1932 předpokládal, že provizorium přežije 90 let a stane se kulturní památkou.

⁸¹ Samotná myšlenka zahradního města, tedy moderního sídla s volnou zástavbou obytných objektů v kvalitní parkové zeleni, vycházela zejména z anglického vzoru, jejímž propagátorem byl sir Ebenezer Howard. Špičkovým příkladem kvalitního obytného urbanismu je *Welwyn Garden City*, postavený ve 20. letech 20. století v oblasti Velkého Londýna, a z tohoto města pohodlně dostupný příměstskou železnicí.

o zdraví obyvatel pečovala veřejná nemocnice a několik závodních poliklinik.⁸² Na druhé straně Baťa netoleroval konzumaci alkoholu, která byla příčinou výpovědi, a to dokonce i tehdy, pokud byl zaměstnanec přistižen opilý mimo výkon práce.

Z hlediska zájmů ochranných přicházela v úvahu ochrana přírody a kulturních památek. Výstavba města se realizovala zejména na orné půdě a pastvinách, naopak lesní pozemky byly zastavovány jen výjimečně, mj. i z důvodu, aby se obyvatelé města mohli těšit z krásy přírody. Z dnešního hlediska ekologicky spornou je snad jen regulace řeky Dřevnice, která byla v úseku od východní části města až po ústí do Moravy v Otrokovicích zregulována a napřímena, aby se získaly pozemky vhodné pro výstavbu a snížilo se riziko povodní. Z hlediska památkové péče nebylo na území města z předbaťovské doby vesměs co chránit, renesanční radnice v roce 1918 vyhořela, ze starého Zlína byly zachovány pouze dvě významné stavby, a to zlínský kostel a Malenovický hrad.

Mám za to, že vznikl úplný soulad mezi soukromým zájmem, reprezentovaný potřebami a. s. Baťa, což byla nejenom potřeba rozvíjet tovární areál vč. jeho technologického zázemí a inženýrských sítí, ale zároveň potřeba rozvíjet město samotné, zejména z důvodu ubytování části zaměstnanců, přičemž počet zaměstnanců na počátku 30. let koreloval s počtem všech obyvatel města. To nepřímo ovlivňovalo politiku, protože ve Zlíně bydlící zaměstnanci a. s. Baťa počtem významně převyšovali ostatní obyvatele města, bylo tedy logické, že Tomáš Baťa byl opakovaně zvolen starostou. V dané situaci tak došlo k funkčnímu provázání soukromého individuálního zájmu a. s. Baťa, soukromého zájmu zlínských zaměstnanců a. s. Baťa (jejichž počet se na začátku 30. let přiblížil 30.000), a zároveň všech veřejných zájmů, reprezentovaných samosprávou města Zlína, vedenou Tomášem Baťou. Došlo tak v podstatě k utopickému ideálu, kdy územně rozvojové zájmy a. s. Baťa reflektovaly zájem jeho zaměstnanců (budováním infrastruktury bydlení, služeb, kultury a sportu), a tito zaměstnanci prostřednictvím svého volebního práva umožnili, aby stejný zájem byl realizován i zlínskou samosprávou.

Druhou zvláštností, bez níž by nebylo možné tak obrovské stavebně urbanistické dílo v tak krátkém čase zrealizovat, byla velmi krátká doba veškerých povolovacích řízení a z technického hlediska úplná mechanizace výstavby. Skutečnost, že vedení města i továrny bylo v rukou jediného člověka, bychom dnes nutně popsali jako střet zájmů – je ale nepochybné, že v případě Zlína šlo o mimořádně šťastnou konstelaci, která zajistila rychlý

⁸² Baťa vycházel z logického předpokladu, že fyzické zdraví a spokojenost zaměstnance je podmínkou jeho dobrého pracovního výkonu, a prostředky takto investované, se továrně vrátí.

a harmonický rozvoj města. Rozvoj města byl podřízen potřebě továrny, celé město bylo navrženo tak, aby všechny silnice i důležité pěší cesty ústili do prostoru před hlavní bránou továrny, který se nazývá náměstí Práce. Skutečnost, že povolovací stavební řízení byla obecně velmi rychlá, svědčí o tom, že zaměstnanci správních úřadů poskytovali tomuto zájmu maximální podporu.⁸³ Z pohledu současného práva šlo snad až o klientelistický přístup místní veřejné správy potřebám a. s. Baťa, kdy úřední osoby byly více či méně zainteresované do zájmů továrny.⁸⁴ Ač se to jeví z dnešního pohledu jako systémově nesprávné, synergický postup a. s. Baťa a města Zlína znamenal neuvěřitelně rychlou přeměnu provinčního města ve vzorové moderní sídlo mající všechny výtahy tehdy známého světa, znamenal obrovský růst životní úrovně, a celkově pozvedl chudou valašskou oblast na roveň nejvyspělejších částí tehdejšího světa.

⁸³ Příkladem je nepochybně i skutečnost, že povolovací řízení pro správní budovu č. 21 (tj. zlínský mrakodrap), trvalo pouhých 59 dnů. Navíc nutno vzít v potaz, že mělo jít o nejvyšší budovu v Československu, a některé technologické prvky, jako například etážová klimatizace, systém pohyblivých kladek pro umývání oken zvnějšku nebo kancelář ředitele ve výtahu, byly realizovány v Československu vůbec poprvé.

⁸⁴ Tento jednoznačný trend dal vzniknout přísloví, které bylo známé mezi úředníky pražských ministerstev, a sice že „československé zákony končí tam, kde začíná město Zlín“.

5. Kategorizace veřejných zájmů z hlediska předmětu ochrany

Pro účely smysluplného porovnávání veřejných zájmů, resp. systematickému posuzování jejich vzájemných konfliktů, používá tato práce rozdělení veřejných zájmů na tři typy v závislosti na povaze statků chráněných tímto veřejným zájmem:

- a) veřejné zájmy zachovné
- b) veřejné zájmy rozvojové
- c) veřejné zájmy chránící života a zdraví člověka.

Zachovné veřejné zájmy chrání množinu existujících statků, u nichž je společenský konsensus na jejich zachování, ve prospěch celku. Je to např. ochrana přírody, kulturních památek, apod. Pro tyto statky je typické, že ochrana zahrnuje především zachování něčeho, co už existuje, a má to společenskou hodnotu, jde tedy o věci, soubory věcí, popř. přírodu (části přírody).

Rozvojové veřejné zájmy jsou takové, které přispívají k růstu životní úrovně jednotlivce a technickému rozvoji celé společnosti, zejména rozvoj silniční, železniční, letecké a vodní dopravy, energetika a plynárenství, telekomunikace a informační sítě, vodohospodářství vč. zneškodňování odpadních vod. Charakteristickým rysem chráněného statku je potřeba zvyšování životní úrovně člověka, a to zejména za pomoci aplikace vědeckých vynálezů a technického pokroku.

Zájmy chránící život a zdraví člověka jsou myšleny cíle v jednotlivých oblastech veřejné správy, např. bezpečnost a plynulost silniční dopravy, bezpečnost a ochrana zdraví při práci, bezpečnost potravin, požární ochrana, stavebně technická bezpečnost staveb, ochrana před hlukem z dopravy, provozní bezpečnost dřevin na místech běžně přístupných apod.

Mám za to, že tímto kriteriálním hodnocením lze přiléhavě popsat všechny veřejné zájmy, a to i v případě, že konkrétní veřejný zájem může spadat do více kategorií zároveň (např. veřejný zájem na ochraně vod zahrnuje zachovný zájem na ochraně vody, jakožto základní složky přírody a zároveň jde o veřejný zájem rozvojový, neboť voda je strategickou surovinou nezbytnou pro život člověka, ale také pro hospodářství a výrobu). Tato práce, při posuzování konfliktů veřejných zájmů, vychází z této systematiky a snaží se nalézt zobecňující pravidla, která jsou v těchto typových sporech obecně použitelná (např. snaha nalézt algoritmus pro nejčastější typový konflikt, a to spor zájmů zachovných a rozvojových).

6. Základní charakteristika pojmu veřejný zájem

6.1 Právní úprava veřejného zájmu

Veřejný zájem patří k často užívaným pojmům v právních předpisech. Níže uvedený seznam představuje jen ty, které jsou pro tuto disertační práci nějak významné. V Listině základních práv a svobod se pojem veřejný zájem vyskytuje na několika místech, přestože jako neurčitý pojem je v jisté míře protiváhou základních lidských práv. Podle čl. 11 odst. 4 Listiny může být veřejný zájem důvodem omezení vlastnického práva, tj. omezení vlastnického práva musí mít oporu v zákoně a zároveň musí být ve veřejném zájmu. Nestačí tudíž, aby bylo pouze ve veřejném zájmu bez zákonné opory, nebo aby to bylo omezení dané zákonem, které však není ve veřejném zájmu.

Čl. 11 odst. 2 Listiny pak řeší vlastnictví majetku nezbytného k zabezpečení potřeb celé společnosti, rozvoje národního hospodářství a veřejného zájmu, který smí být jen ve vlastnictví státu, obce nebo určených právnických osob. Samotné ustanovení není vzhledem ke své konstrukci snadno aplikovatelné, nicméně už skutečnost, že tuto možnost Listina dává, jednoznačně svědčí o významu veřejného zájmu z hlediska cílů společnosti.⁸⁵

Termín veřejný zájem se vyskytuje také v řadě dalších právních předpisů. V zákoně č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, se v ust. § 3 hovoří o střetu veřejného zájmu se zájmem osobním, kdy veřejný funkcionář nesmí upřednostňovat svůj osobní zájem před zájmy, které je jako veřejný funkcionář povinen prosazovat a hájit. Osobním zájmem se pro účely tohoto zákona rozumí takový zájem, který přináší veřejnému funkcionáři osobní výhodu nebo zamezuje vzniku případného snížení majetkového nebo jiného prospěchu. Z hlediska názvosloví by zde bylo korektnější použít pojem obecný zájem, namísto zájmu veřejného, a to ze dvou důvodů. Zaprvé povinnosti úřední osoby jsou stanovené jednak zákonem a jednak pokynem zaměstnavatele, a rozhodně neplatí, že jediný zájem, který úřední osoba chrání, je ten veřejný. Typickým příkladem zájmu, který musí být chráněn, je ochrana majetku a práv zaměstnavatele. Pokud úřední osoba – zaměstnanec veřejného subjektu pořizuje zboží nebo

⁸⁵ „Závěrem této kapitoly lze tedy konstatovat, že v případě, je-li skutečně opodstatněná potřeba na straně státu regulovat nakládání s hnědým uhlím, stát by neměl zamýšlené regulace ve vztahu k soukromému subjektu (těžební společnosti) realizovat z titulu vlastníka nerostného bohatství ve smyslu § 5 horního zákona, nýbrž z titulu nositele veřejné moci, tedy z titulu subjektu, který vrchnostensky a zejména ve veřejném zájmu zasahuje do soukromého vlastnictví, přičemž musí být zároveň splněna zásadní podmínka, že bez uvedené regulace při nakládání s hnědým uhlím by byl veřejný zájem společnosti zásadním způsobem a prokazatelně ohrožen.“ (Analýza možností právní úpravy státní regulace využití hnědého uhlí pro potřeby teplárenství. (Online) Dostupné na www.mpo.cz.)

služby za nevýhodných podmínek, porušuje tím zájmy zaměstnavatele, nikoliv však veřejný zájem. Zadruhé by se tím sjednotilo názvosloví s pojmem obecný zájem.

Dalším právním předpisem, který pojem veřejný zájem obsahuje, je zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon. Tento zákon upravuje podmínky pro projektovou činnost a provádění staveb, obecné požadavky na výstavbu, účely vyvlastnění, vstupy na pozemky a do staveb a také ochranu veřejných zájmů. Tato ochrana je zmiňována v kontextu územního plánování, při nutných zabezpečovacích pracích nebo vyklizení stavby ve veřejném zájmu, dále také dle ust. § 176 může stavební úřad po dohodě s orgánem státní památkové péče nebo orgánem ochrany přírody vydat stavební povolení ve veřejném zájmu změnit.

Hlava IV, tedy ust. § 175 a násl. stavebního zákona je věnována ochraně veřejných zájmů a součinnosti správních orgánů. Konkrétně se jedná o povolení stavby v územích vymezených ministerstvy obrany a vnitra, nálezu kulturně cenných předmětů a dále ust. § 177 upravuje mimořádné postupy při vyhlášení stavu nebezpečí, stavu ohrožení státu nebo válečného stavu podle zvláštního právního předpisu. Tato ustanovení, konkrétně především ust. § 177 je praktickým institutem, nicméně nelze vyloučit jeho zneužití.⁸⁶

Ochrany veřejného zájmu se stavební zákon dovolává na několika místech, např.:

§ 11 odst. 2: Ministerstvo zajišťuje metodickou podporu uplatňování soudobých poznatků územního plánování, urbanismu, architektury a poznatků stavebně technických, jakož i veřejných zájmů ve výstavbě a stavebnictví, zejména v ochraně životů a zdraví, v péči o životní prostředí a v ochraně kulturního, archeologického a přírodního dědictví.

⁸⁶ V roce 2004 Magistrát Statutárního města Plzně nařídil aplikaci ust. § 177 demolici objektu obytného domu na ulici Křížkova v Plzni, přičemž využil stavu ohrožení, vyhlášeného z důvodu povodní. Samotná stavba ale povodní nijak postižena nebyla. I když dům nebyl památkově chráněný, šlo o významnou stavbu, jak do velikosti, kvality uměleckého řešení, tak i zajímavého osudu – v tomto domě byla ve své době továrna vynálezce Františka Křížka, kde se vyráběly obloukové lampy.

Dle ust. § 177 odst. 3 stavebního zákona: „jestliže se stavby nebo terénní úpravy zničené nebo poškozené živelní pohromou nebo závažnou havárií mohou v souladu se zvláštními právními předpisy obnovit ve shodě s původními rozhodnutími nebo jinými opatřeními stavebního úřadu, postačí, že takové opatření bylo předem stavebnímu úřadu ohlášeno. Pro tento postup platí ust. § 106 odst. 1 obdobně s tím, že lhůta pro písemné sdělení stavebního úřadu, že proti obnovení stavby nemá námitek, činí 7 dnů. V ohlášení se uvedou údaje o stavbě nebo terénních úpravách, které mají být obnoveny, jednoduchý technický popis prací a osoba, která bude činnost provádět.“

§ 18 odst. 2: Územní plánování zajišťuje předpoklady pro udržitelný rozvoj území soustavným a komplexním řešením účelného využití a prostorového uspořádání území s cílem dosažení obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území.

§ 18 odst. 4: Územní plánování ve veřejném zájmu chrání a rozvíjí přírodní, kulturní a civilizační hodnoty území, včetně urbanistického, architektonického a archeologického dědictví.

§ 26 odst. 1: Územně analytické podklady obsahují zjištění a vyhodnocení stavu a vývoje území, jeho hodnot, omezení změn v území z důvodu ochrany veřejných zájmů, vyplývajících z právních předpisů nebo stanovených na základě zvláštních právních předpisů nebo vyplývajících z vlastností území (dále jen "limity využití území"), záměrů na provedení změn v území, zjišťování a vyhodnocování udržitelného rozvoje území a určení problémů k řešení v územně plánovací dokumentaci (dále jen "rozbor udržitelného rozvoje území").

V zákoně č. 184/2006 Sb., o vyvlastnění, se vymezují podmínky vyvlastnění, které jsou přípustné jen pro účel vyvlastnění stanovený zvláštním zákonem a jen jestliže veřejný zájem na dosažení tohoto účelu převažuje nad zachováním dosavadních práv vyvlastňovaného. Vyvlastnění není přípustné, je-li možno práva k pozemku nebo stavbě potřebná pro uskutečnění účelu vyvlastnění získat dohodou nebo jiným způsobem. Také musí být veřejný zájem na vyvlastnění prokázán ve vyvlastňovacím řízení.

Veřejný zájem nalezneme taktéž v občanském zákoníku, ač se jedná o úpravu soukromého práva, má v tomto předpise pojem veřejného zájmu poněkud jiný obsah a pojetí, např. v ust. § 1032 odst. 2: *„Nelze povolit nezbytnou cestu přes prostor uzavřený za tím účelem, aby do něj cizí osoby neměly přístup, ani přes pozemek, kde veřejný zájem brání takovou cestu zřídit.“*

Další právní předpisy se zpravidla v souvislosti s tím, co je veřejný zájem jako takový, vyjadřují v rámci jiného kontextu. Například zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, obsahuje ust. § 80 odst. 1, dle kterého *směřuje-li ústavní stížnost proti jinému zásahu orgánu veřejné moci, než je rozhodnutí, může Ústavní soud k odvrácení hrozící vážné škody nebo újmy, k zabránění hrozícímu násilnému zásahu nebo z jiného závažného veřejného zájmu, uložit orgánu veřejné moci formou předběžného opatření, aby v zásahu nepokračoval.* Ústavní soud v této souvislosti nejenom podřazuje tomuto ustanovení konkrétní případy, ale svou činností rovněž zásady vztahující se k veřejnému zájmu hledá a nalézá, hledisko veřejného zájmu zde představuje procesní podmínku výkonu soudnictví.

Dalším příkladem je např. ust. § 22 odst. 2 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích. Dle tohoto ustanovení *lze věc v majetku státu bezúplatně převést pouze ve veřejném zájmu, anebo je-li bezúplatný převod hospodárnější než jiný způsob naložení s věcí nebo stanoví-li tak zvláštní právní předpis.*

Veřejný zájem je zmiňován také v mnoha dalších předpisech, cílem této práce však není jejich kompilace. Mou snahou je poukázat na fakt, že ač se jedná o neurčitý institut, je skrze něj kladen velký tlak na orgány veřejné moci, které se musí veřejným zájmem zabývat, hledat jej a chránit, přestože jim česká legislativa nedává mnoho vodítek, co přesně do něj může být zahrnuto. Pro sjednocení výkladu a aplikace veřejného zájmu tak existuje bohatá judikatura, která pomáhá definovat a zpřesňovat tento pojem na konkrétních situacích.

6.3 Veřejný zájem z hlediska neprávnických odvětví

Veřejný zájem lze vnímat i prizmatem jiných vědeckých disciplín, nežli je právo. Významným pojmem je např. v ekonomii a sociologii. Jednou z nejznámějších definic vytvořil Walter Lippman: *„Veřejný zájem je zřejmě tím, co by si lidé vybrali, kdyby viděli jasně a racionálně a jednali nezaujatě a benevolentně.“* Definice odkazuje na skutečnost, že primárním „tvůrcem“ veřejného zájmu není stát, ale společnost, tj. jde o zájem, který určité množství lidí bude vnímat (společenská potřeba), přičemž až na základě této společenské potřeby bude takovýto zájem pojmenován zákonem (institucionální vytvoření). Zatímco pro právo je nejdůležitější ona institucionální povaha (zda je zákonem pojmenován, zda zákon pro jeho ochranu vytváří podmínky), z hlediska sociologického bude logicky důležitější zkoumání společenské potřeby, tedy za jakých měřitelných podmínek nabude požadavek společnosti takové intenzity, aby vytvořil „společenskou objednávku“ k ochraně tohoto zájmu. Do popředí jsou tedy vystaveny znaky *většinového rozhodování* (zájem většiny) a naplnění znaku *účelnosti* (efektivity) takového řešení (tak lze vysvětlit požadavek racionálního a benevolentního (v češtině možná lépe nepředpojatého) rozhodování.⁸⁷

Richard Pomahač je toho názoru, že veřejný zájem je nejenom to, v čem je zainteresovaná určitá společenská skupina, ale i to, co může mít právotvorné důsledky.

⁸⁷ Zde nemohu než neporovnat Lippmanovu definici se zásadou sira Hamfryho Applebyho, uvedenou na prvních stránkách této práce: *Subvence není třeba dávat na věci, které lidé chtějí. Jsou na to, co lidé nechtějí, ale měli by mít. Pokud něco chtějí, ať si to zaplatí sami.* Pokud zde (nutně) cítím jistý rozpor, je dle mého názoru dán buď tím, že politické vedení nedoceňuje skutečné požadavky veřejnosti nebo je nezná, anebo veřejnost nevidí správné požadavky jasně a racionálně a nejedná nezaujatě. Nechávám na čtenáři, které vysvětlení považuje za přílehavější.

Á contrario veřejný zájem nemůže být pouhou zvláštností, byť i věci sebevýznamnější z pohledu lobbistů anebo z perspektivy malé lokality. Pokud jde o zájem týkající se výkonu místní nebo ústřední správy, měl by to být společný zájem velké většiny členů příslušné komunity.⁸⁸ K této úvaze lze dodat, že požadavek na „masovost“ takového zájmu není vnímán jako nezbytný, jak už bylo výše uvedeno, skutečnost, že nějaký zájem preferuje většina obyvatel na daném území (např. obce, kraje nebo celého státu) ještě neznamená, že jde o veřejný zájem, na druhé straně zájem může mít povahu zájmu veřejného, i když jeho podpora není většinová.

Jan Stejskal definuje veřejný zájem jako společný zájem skupiny lidí žijících na určitém území, z jehož realizace bude mít skupina užitek, a to jak bezprostřední, tak i v budoucnu.⁸⁹ Jakkoliv lze tuto definici (asi) přijmout z hlediska ekonomie, kde užitek je měřitelný pojem, z hlediska práva by neobstála, protože prospěch jednotlivce z veřejného zájmu nemusí být hmotný, a nemusí se ani týkat území, na kterém jednotlivec pobývá. Stavby Mayské civilizace v Mexiku budeme vnímat za součást světového kulturního dědictví, a nebudeme pochybovat o veřejném zájmu na jejich ochraně, přestože jen málo obyvatel České republiky tyto pyramidy skutečně navštíví, a tím získají měřitelný prospěch z jejich existence a zachování. (Předpokládejme, že oddech a rekreace, kterou s turistickým ruchem zpravidla spojujme, je ekonomicky měřitelnou kategorií.) Jan Stejskal definuje věc ve veřejném zájmu takto:

- má být realizována v zájmu celé společnosti nebo alespoň její části (dá se předpokládat, že u Paretových efektivních rozhodnutí jde o většinu ve společnosti; vyloučit však nelze ani redistribuční opatření ve prospěch menšiny či škodlivé rozhodnutí společnosti, při kterém bude celé společnosti snížena její aktuální či budoucí užitek),
- musí aktuálně či v delším horizontu směřovat k všeobecnému blahu
- mění se s vývojem a rozvojem společnosti, změnou sociálních poměrů apod.

Veřejné zájmy rozdělujeme z hlediska jejich územní působnosti na národní, regionální a lokální. Vznik veřejného zájmu je rozfázován na identifikaci a formulaci, prezentování před veřejností, vznik společenské shody a uznání veřejného zájmu a nakonec existence náhrady porušených individuálních práv v souvislosti s realizací veřejného zájmu. K otázce vyvážení

⁸⁸ POMAHAČ Richard a kol. Veřejná správa. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, str. 12.

⁸⁹ STEJSKAL, Jan, OCHRANA František, MIKUŠOVÁ MERIČKOVÁ, Beáta. Rozhodování o věcech veřejných. Praha: Wolters Kluwer, 2020, str. 159-160.

veřejných zájmů uvádí, že je třeba rozhodnout otázku priority veřejných zájmů, např. za pomoci vyjádření stupně naléhavosti, resp. vyčíslení efektivnosti takového veřejného zájmu, bližší vysvětlení k tomu však nepodává. Objevují se však i názory, že veřejný zájem neexistuje.⁹⁰

Z logiky filosofické nauky bychom měli veřejný zájem ztotožňovat především s dobrem, tj. S prospěchem většiny příslušníků společnosti. V tomto kontextu představují veřejné zájmy nepochybně po, co si zpravidla přeje většina společnosti, popř. nezanedbatelná menšina a zároveň to toto dobro vyplývá i z obsahu právních předpisů. Lze předpokládat, že si většina společnosti přeje, aby lidé měli přístup k elektrické energii, aby měli přístup k lékařské péči, aby byly chráněny kulturní památky atp. Je tím tedy to, co většina průměrně uvažujících lidí bude považovat za vhodné, potřebné nebo nezbytné. Věrohodně je to ztvárněno ve filmu Památkáři,⁹¹ který popisuje činnost speciální jednotky americké armády, jejímž úkolem bylo nalezení, určení a navrácení kulturních předmětů, ukradených nacisty za druhé světové války.⁹² Dovolím si parafrázovat závěrečnou scénu filmu, kde Frank Stokes (George Clooney), obhajuje výsledky své jednotky před generalitou:

„Majore Stokesi, ztratil jste při akci nějaké muže?“

„Ano, pane.“

„Říkáte, Michalengova Madona z Brugg? Co myslíte, řekl by ten mrtvý voják, že jeho oběť měla smysl?“

„Já myslím, že ano, pane.“

Z logiky filosofické nauky bychom měli veřejný zájem ztotožňovat především s dobrem, tj. S prospěchem většiny příslušníků společnosti. V tomto kontextu představují veřejné zájmy nepochybně po, co si zpravidla přeje většina společnosti, popř. nezanedbatelná menšina a zároveň to toto dobro vyplývá i z obsahu právních předpisů. Lze předpokládat,

⁹⁰ KINKOR, Jiří. Trh a stát. Praha: Svoboda, 1996, dále např. COCHRAN, Clarke. Political Science and „The Public Interest“. The Journal of Politics, 1974.

⁹¹ Film Památkáři (The Monument Men) z roku 2014 popisuje postup speciální jednotky, která se snaží dopátrat nejcennějších předmětů evropské kultury, zejména z Francie a Beneluxu, které ukryly nacisté na neznámých místech. Autorem scénáře, režisérem a producentem byl George Clooney, který si zahrál i hlavní roli. Film vyrobila Columbia Picture a byl obchodně úspěšný.

⁹² Jednotka byla sestavena z předních odborníků na umění a detektivní práci se jí podařilo najít obrovské skryše uměleckých děl v dolech a na jiných místech na území Německa. Díky tomu se podařilo zachránit pět milionů kusů uměleckých děl, mezi nimi i předměty zcela mimořádné hodnoty, jako je da Vinciho Dáma s hranostajem, gotický dřevěný křídlový oltář z Gentu nebo Michelangelovu Madonu z Brugg.

že si většina společnosti přeje, aby lidé měli přístup k elektrické energii, aby měli přístup k lékařské péči, aby byly chráněny kulturní památky atp. Je tím tedy to, co většina průměrně uvažujících lidí bude považovat za vhodné, potřebné nebo nezbytné. Věrohodně je to ztvárněno ve filmu Památkáři,⁹³ který popisuje činnost speciální jednotky americké armády, jejímž úkolem bylo nalezení, určení a navrácení kulturních předmětů, ukradených nacisty za druhé světové války.⁹⁴ Dovolím si parafrázovat závěrečnou scénu filmu, kde Frank Stokes (George Clooney), obhajuje výsledky své jednotky před generalitou: „*Majore Stokesi, ztratil jste při akci nějaké muže?*“

„*Ano, pane.*“

„*Říkáte, Michalengova Madona z Brugg? Co myslíte, řekl by ten mrtvý voják, že jeho oběť měla smysl?*“

„*Já myslím, že ano, pane.*“

6.4 Veřejné zájmy jako potenciaální ústavní práva

Existuje teze, že **veřejné zájmy jsou svojí povahou potenciaální ústavní práva**, tj. že veřejné zájmy (nebo alespoň ty společensky exponovanější z nich) mají materiální povahu ústavního práva, a je věcí společenského rozvoje a právní vědy, než budou jako ústavní práva vyhlášena. Proti této tezi lze mít mnoho připomínek, na druhou stranu nepostrádá určité logické jádro. Pomineme-li povahu naší ústavy jakožto rigidního právního předpisu (což je vlastnost, kterou lze politickým konsensem překonat), je otázkou, co by postupné rozšiřování katalogu ústavních práv (minimálně na úrovni právního řádu České republiky) v praxi znamenalo. Ústavní práva byla vždy vnímána jako „exkluzivní seznam“ práv, tedy nikoliv jako seznam všech lidských práv, ale pouze těch nejdůležitějších, které jsou mocí ústavního zákona postavena nad úroveň „obyčejného“ práva. Vždy je proto třeba mít na mysli, že čím je výběr větší, tím je méně exkluzivní, jinými slovy, s kvantitou klesá kvalita. To je obecný fakt, platí u strojní výroby, přijímacího řízení na vysokých školách, stejně jako v právu.

⁹³ Film Památkáři (The Monument Men) z roku 2014 popisuje postup speciální jednotky, která se snaží dopátrat nejcennějších předmětů evropské kultury, zejména z Francie a Beneluxu, které ukryli nacisté na neznámých místech. Autorem scénáře, režisérem a producentem byl George Clooney, který si zahrál i hlavní roli. Film vyrobila Columbia Picture a byl divácky úspěšný.

⁹⁴ Jednotka byla sestavena z předních odborníků na umění a detektivní práci se jí podařilo najít obrovské skryše uměleckých děl v dolech a na jiných místech na území dnešního Německa. Díky tomu se podařilo zachránit pět milionů kusů uměleckých děl, mezi nimi i předměty zcela mimořádné hodnoty, jako je da Vinciho Dáma s hranostajem, gotický dřevěný křídlový oltář z Gentu nebo Michelangelova Madona z Brugg.

Domnívám se proto, že pokud bychom vzali za svou tezi, podle níž jsou všechny veřejné zájmy svojí povahou právy ústavními, znamenalo by to ztrátu smyslu ústavní ochrany, protože proti stávajícím, řekněme „exkluzivním“ ústavním právům, bychom vždy našli nějaký veřejný zájem, který by byl takto dotčen. Zde je na místě zdůraznit, že v právním řádu České republiky (a pokud je mi známo, ani v právních řádech států cizích), neexistuje seznam veřejných zájmů (*numerus clausus*), ani žádné jednoznačné, vždy použitelné pravidlo, které by nás upozornilo, co je a není veřejným zájmem. Nad to posouzení veřejného zájmu je, jak známo, v čase proměnlivá skutečnost.⁹⁵ Výše uvedená teze by tedy dle mého názoru v naší právní kultuře vyvolala nihilismus a degradaci hodnoty současných ústavních práv.

Pokud bychom totiž ústavu takto rozšířili, znamenalo by to nutně degradaci nynějších ústavních práv. Jak příklad lze uvést, že co do kvality lze těžko hledat veřejný zájem, který by obstál s ústavními právy, a to nejen s těmi kategorickými, jako je právo na život a na důstojnost, ale i s těmi ostatními, jako je právo na přiměřenou mzdu a odpovídající pracovní podmínky, právo na zdravotní péči, na vzdělání apod., jako některé z veřejných zájmů. Jako veřejné zájmy, u kterých si dokážu představit, že svojí povahou mohou (nebo snad by i měly) být chráněny jako ústavní práva bych jmenoval právo na vodu (tj. povinnost státu i jednotlivců pečovat o udržení a racionální využívání zdrojů pitné a užitkové vody, soustav zpracování a distribuce pitné vody a ekologického zneškodňování znečištěné vody, viz další kapitola), právo na ochranu zvířat proti týrání nebo v dalších kapitolách zmíněné právo na dostupné bydlení. O možnosti zahrnout právo na pitnou vodu do ústavních práv pojednává následující kapitola.

6.5 Ústavněprávní ochrana vody

V poslední době se uvažuje o možnosti vložení práva na přístup k vodě do ústavních předpisů. V posledních letech (s výjimkou roku 2021) se počasí v ČR projevuje extrémně

⁹⁵ Krásným příkladem je památková ochrana staveb budovaných mezi světovými válkami v modernistickém stylu. Ačkoliv nejvýznamnější z těchto staveb jsou v naší zemi chráněny v režimu kulturní památky (popř. národní kulturní památky), architekti, kteří je tehdy navrhovali, byli programovými odpůrci tradic, které považovali za přežitek. Pokud se sami vyjadřovali (což se dozvídáme např. z tehdejších uměleckých časopisů), často prohlašovali, že stavby staré, které jsou umělecky nebo technicky překonané, by měly být zbourány, a nahrazeny tím, co nejlépe poslouží současnosti (tak hovořil např. teoretik architektury Karel Teige). Pokud dnes s památkářskou pečlivostí, srovnatelnou s přístupem ke gotické katedrále, opatrujeme funkcionalistické stavby a chráníme je před přestavbami, nebo demolicí, činíme tak vlastně to, proti čemu brojili ti, kteří tyto stavby navrhovali. Tento příklad ilustruje, že posouzení, co je a není veřejný zájem, se s časem může měnit. (O příkladu Velkého kina ve Zlíně bylo pojednáno v kapitole Tenká hranice mezi soukromým a veřejným právem.)

malým množstvím dešťových srážek v létě a malým množstvím sněhu v zimě, což způsobuje citelný pokles zdrojů povrchových i podzemních vod. Existuje reálné riziko, že v nejbližších letech dojde k vyschnutí některých povrchových rezervoárů (zejména přehrad) a sníží se hladina podzemních vod, takže řada vrtů na pitnou vodu přestane být použitelná. Je přitom zjevné, že přístup k pitné vodě, její odpovídající množství a kvalita, je nezbytným předpokladem lidského života i fungování hospodářství.

Voda je přitom základní životní potřeba člověka a nezbytná složka fungování přírody, je nutná pro zemědělské hospodaření a průmyslovou výrobu, přičemž její přesun na velké vzdálenosti je obtížný; pobyt člověka na určitém místě bez přiměřených zdrojů vody je tedy nemyslitelný. Je možno říci, že nakládání s vodami bylo na našem území předmětem regulace již od 19. Století, přičemž vodní zákon č. 93/1867 říšské sbírky z. a n. byl prvním uceleným vodoprávním předpisem ve střední Evropě a co do úpravy předpisem značně zdařilým.⁹⁶

Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze zpracovala v roce 2019 posudek, kde se uvádí důležité argumenty pro zakotvení ochrany vod (zadavatelem bylo Ministerstvo zemědělství ČR).⁹⁷

Ze zahraničního srovnání lze zjistit, že v rámci 193 států, majících ústavu, je ochrana vody obsažena ve 144 případech, přičemž konkrétní právo jednotlivce na přístup k vodě je uvedeno v 98 ústavních dokumentech. Lze tedy zobecnit, že jde o ústavní právo ve světě již běžné.⁹⁸ Obecně známo je, že jej takto chrání např. i Slovenská republika. Na úrovni (obyčejných) zákonů je v České republice voda chráněna režimem zákona č. 254/2001 Sb., o vodách (vodní zákon).⁹⁹ Voda je taktéž chráněna jako jedna ze složek životního prostředí, mající bezprostřední vliv na fungování prvků ekosystému – půdy, lesa, živých organismů). Voda je zároveň složka životního prostředí sama o obě.

Při položení otázky, zda má být právo na vodu pojmenováno jako samostatné ústavní právo, je nutno nejprve popsat, do jaké míry je jeho ochrana v ústavě chápána nyní. V ústavě

⁹⁶ PROCHÁZKA, Bohuš. České vodní právo. Systematický výklad norem českého zákona vodního se zřetelem k úchytkám vodního zákona moravského a slezského. Sušice: vl. nákladem autora, 1925.

⁹⁷ KUDRNA, Jan, SOBOTKA, Michal, DAMOHORSKÝ, Milan. Posudek k otázce ústavněprávní ochrany vody. Právnická fakulta Univerzity Karlovy, říjen 2019, str. 9 (online) eagri.cz. Dostupné na: Posudek_k_otazce_ustavnepravni_ochrany_vody.pdf (eagri.cz).

⁹⁸ BOYD, D. R. The status of Constitutional Protection for the Environment in Other Nations. David Suzuji Foundation, str. 6-16.

⁹⁹ V rámci této kapitoly se pracuje s pitnou vodou, což je jakostní upravená surovina, splňující podmínky ČSN 757111 *Pitná voda*. Požadavky na její kvalitu jsou v mezinárodním srovnání nadprůměrné. Jako příklad lze použít, že veškerá voda, která je dodávána ve veřejných vodovodech, je nezávadná pro pití, což ve světě rozhodně není standardem.

je popsána pouze nepřímo, zejména v rámci ochrany životního prostředí jako celku, např. dle čl. 7 ústavy je stát povinen dbát o šetrné využívání přírodních zdrojů, dle čl. 11 odst. 3 Listiny je zakázán výkon vlastnického práva, který by poškozoval životní prostředí nad míru stanovenou zákonem, dle čl. 35 Listiny má každý právo na příznivé životní prostředí, atp. Míra specifikace ochrany přírodních zdrojů, resp. životního prostředí, je obecná, a z ústavy nijak nevyplývá, že by ochrana vod, resp. jí zrcadlově odpovídající právo jednotlivce na přístup k vodě, mělo jakkoliv výjimečné postavení. Dle Ústavního soudu převážná část práv zakotvených v hlavě čtvrté Listiny je z vůle samotného ústavodárce ponechána jako legitimní předmět politického zápolení a pouze v omezené míře lze otázku jejich garancí považovat za problém judiciální.¹⁰⁰ Z tohoto hlediska představuje naše ústava minimalistickou verzi, která asi odpovídá době jejího vzniku, je ale otázkou, zda není již překonaná. Jako příklad lze uvést, že do skupiny zemí, které nemají ve své ústavě přímo zakotveno pravidlo ochrany životního prostředí, patří Velká Británie a 27 států Britského společenství národů, USA a Kanada, jejichž ústavy lze označit za tradiční, naopak všechny státy ekonomické skupiny OPEC ustanovení chránící vodu ve svých ústavách mají.¹⁰¹ Jak konstatuje posudek Právnické fakulty UK: „*Ústavní ochrana vody je tedy možná a přijatelná jak z hlediska teoretického a koncepčního, tak i z hlediska praktického. Nejednalo by se o řešení ani nepřijatelné, ani neobvyklé.*“

Způsob, jakým ochranu vod, resp. právo na vodu jednotlivé ústavy stanovují, je různý: Francie a Rakousko stanovují zájem na udržitelném rozvoji; Slovenská ústava stanovuje povinnost každého chránit a taktéž zlepšovat životní prostředí a při využívání přírodních zdrojů dbát zájmu budoucích generací. Absence úpravy ve spolkové ústavě Rakouska je kompenzována úpravou jednotlivých zemských ústav - ústava Korutanska stanovuje povinnost zajistit udržitelnou ochranu vod a strategický význam vodních zdrojů s cílem dosáhnout dostupnosti pitné vody za společensky přijatelných podmínek; ústava Horního Rakouska stanovuje povinnost státních orgánů i obcí sladit svou činnost a chránit vodu jako nejdůležitější prostředek k živobytí. Podobný princip je v Německu, kde chybějící úpravu spolkové ústavy taktéž kompenzují ústavy zemské, např. v Bavorské ústavě se uvádí, že prvky veřejné infrastruktury, jako jsou vodovody, mají být ve vlastnictví veřejnoprávních korporací nebo jimi založených právnických osob.

¹⁰⁰ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl ÚS 54/10 ze dne 24. 4. 2012

¹⁰¹ KUDRNA, Jan, SOBOTKA, Michal, DAMOHORSKÝ, Milan. Posudek k otázce ústavněprávní ochrany vody ...

Koncepčně novým přístupem se řídí Francouzská republika, která přijala Chartu životního prostředí za součást ústavních závazků (tedy našim názvoslovím ji přijala do svého ústavního pořádku). Jednou z podmínek je povinnost každého podílet se ochraně, ale také zlepšování životního prostředí.¹⁰² Pozici Francie, jakožto světové velmoci, zcela jistě sluší i závazek sledovat cíle ochrany životního prostředí na úrovni evropské a zahraniční politiky. V ústavě Slovinské republiky je kodifikováno právo na pitnou vodu, přičemž prioritním úkolem státu při správě vodních zdrojů je zjištění zásobování obyvatelstva vodou použitelnou k pití a využití v domácnosti.¹⁰³

Z tohoto zahraničního srovnání vyplývají čtyři základní cesty koncepce ochrany vod:

- 1) voda je přírodním statkem, a její ochrana je funkčně provázána s ochranou přírody jako celku
- 2) voda je prvořadou přírodní surovinou a její ochrana je strategickým zájmem společnosti
- 3) voda je prvořadou přírodní surovinou a musí být chráněna pro hierarchicky sestavený seznam účelů, přičemž prvním z nich je zásobování domácností pitnou vodou
- 4) přístup jednotlivce k vodě je ústavním právem, z hlediska kvality (jakosti pitné vody) i dostupnosti (přijatelná cena vody, popř. vlastnictví infrastruktury vody ve veřejných rukou)

V rámci legislativní techniky byly v průběhu roku 2019 předloženy tři poslanecké návrhy, týkající se zakotvení ochrany vod/práva na vodu na ústavní úrovni. V návrhu poslanců KSČM (poslanecký tisk č. 508 – VII. volební období) lze vytýkat snahu zahrnout veškeré přírodní zdroje jako majetek státu, což by nutně vyvolalo těžkosti např. u půdy, a pokud by jím byla i veškerá voda, pak by to znamenalo problém při řešení následků povodní (odpovědnost státu za škody v souvislosti s povodní). V návrhu poslanců KDU-ČSL (poslanecký tisk č. 526 – VII. volební období) je dle hodnocení Právnické fakulty UK nedostatečně konstruován aparát povinností státu při nakládání s vodami, s tím, že tento návrh vesměs jen konstatuje to, co stanovují normy „obyčejného“ práva, a není tedy pro úpravu

¹⁰² Nám vlastní koncepce je stavěna na negativní ochraně (zákazu ohrožovat nebo poškozovat životní prostředí), ale z ničeho přímo nevplývá povinnost zlepšovat životní prostředí tam, kde bylo z nějakého důvodu poškozeno (např. v území po průmyslové činnosti, území intenzivně zastavěné apod.). V tomto se jeví francouzská úprava jako progresivnější, neboť stát, a potažmo i jednotlivci, by měli mít zájem zlepšovat životní prostředí, a tím i kvalitu života člověka.

¹⁰³ Jako historickou perličku lze na tomto místě vzpomenout na Rumunsko v době vlády prezidenta Nicolae Ceaușescu, kdy hlavní ulice přebudovávané Bukurešti (např. *bulvardur Unirii*) byly lemovány mnoha fontánami. Fontány byly většinu roku prázdné a pouštěly se jen v době velkých oslav a výročí. Důvod byl prozaický – když byly fontány v provozu, spotřebovaly tolik vody, že v bytových domech, tyto bulváry lemující, voda netekla.

problematiky přínosný. V návrhu poslanců STAN (poslanecký tisk č. 549 –VII. volební období) je naproti tomu řešeno právo jednotlivce na vodu, s důrazem na udržitelnost při jejím využívání. Nedostatkem je dle Právnické fakulty UK skutečnost, že právo jednotlivce nekategorizuje, lze jím chápat i právo podnikatele využívat vodu k podnikatelskému účelu, což však podle současného většinového přesvědčení by právem ústavním být nemělo, neboť je pravděpodobné, že požadavek na průmyslové využití vody bude v rozporu s požadavkem na zásobování domácností (minimálně z hlediska množství), a lze mít důvodně za to, že požadavek na zásobování domácností by měl být upřednostněn (je to ostatně jeden z leitmotivů ústavní ochrany vod).

Nejobtížnější je odpovědět na otázku, jak úpravu v českém právu koncipovat a do jakého ústavního předpisu ji vtělit. Lze předpokládat, že nejúčinnější forma právní úprava kombinuje hledisko veřejnoprávní (ve smyslu samostatné ochrany vod, jako součást přírody nebo jako nerostné suroviny, resp. povinnost státní moci tuto ochranu zajišťovat a vymáhat) a zároveň hledisko soukromoprávní (tedy právo jednotlivce na přístup k pitné vodě v odpovídajícím množství a přiměřené ceně, alespoň pro potřebu domácností). Zde ale narazíme na rozdíl od většiny právních řádů světa, které zpravidla v jediné listině zahrnují ústavní pravidla tvorby státu (ústava) a zároveň obsahují listinu (katalog) práv. Z důvodů, které jsou obecně známé, a nejsou pochopitelně právně teoretické povahy, je naše Ústava složena ze samostatné ústavy a z Listiny. Jako možné je tedy dvojí řešení – buďto ochranu vod rozdělit a veřejnoprávní část vložit do ústavy (zejména povinnost státu k ochraně vod) a soukromoprávní část vložit do Listiny (zejm. právo na vodu, resp. povinnost jednotlivců nepoškozovat zdroje vody a jinak neznehodnocovat podmínky pro její řádné využívání). Druhou možností je vytvoření samostatného zákona ústavní síly, podobně, jako tomu je např. u zákona o bezpečnosti České republiky.¹⁰⁴

Z hlediska základních kamenů ústavní regulace lze odkázat na jmenované stanovisko, které nabízí možná řešení (vybírám jen některé):

- právo jednotlivce na přístup k cenově dostupné pitné vodě
- označení vodních zdrojů za veřejný statek (z hlediska jeho správy veřejnými subjekty)
- stanovit, že využívání vody musí být jen trvale udržitelným způsobem

- stanovit přednost zájmu ochrany vod při posuzování různých zájmů při výkonu veřejné moci.

Z hlediska nosného tématu této disertační práce se mi jeví jako nejspornější poslední ze jmenovaných možností. V případě, že bychom zájem ochrany vod nadřadili nad ostatní veřejné a soukromé zájmy, nahlodali bychom základní výkladové pravidlo, že žádný z veřejných ani soukromých zájmů není *a priori* nadřazen nad jiné, což je i leitmotiv této méj práce. Je tedy nasnadě, že s touto možností nesouhlasím. Jednoznačně si uvědomuji význam ochrany vod (ostatně i proto jí věnuji celou kapitolu), ale nemyslím si, že by vyzdvihnutí tohoto zájmu nad zájmy ostatní bylo užitečné. Obecně přijímanou zásadou, které se držím i v této práci, je že jednotlivé veřejné zájmy mohou být specifikovány právními předpisy, ale zákon (zde myšleno „obyčejné právo“) zásadně nemůže stanovit, že některý z veřejných zájmů je důležitější, nebo že v případě konkrétní věci něco je anebo není veřejný zájem.¹⁰⁵

Mám za to, že stanovení práva na vodu, resp. ochranu vodních zdrojů formou samostatného právního předpisu ústavní síly by bylo krokem správným směrem. Je třeba ale domyslet následky navrhovaného způsobu úpravy, abychom, lakonicky řečeno, *nevylili vaničku i s dítětem*. Mám za to, že základním kamenem by mělo být ústavní právo na přístup jednotlivce k pitné vodě, a to za cenu, která je přiměřená.¹⁰⁶ Tomu by zrcadlově mělo odpovídat ústavní závazání orgánů státu, aby ve své činnosti všestranně prosazovaly ochranu vod, zejména zdrojů vod pitných, a zároveň vymáhali pravidlo, že není povolena žádná činnost, kterou by jednotlivec bezdůvodně nebo nepřiměřeně ohrožoval zásobování pitnou vodou, ať už ohrožováním zdrojů pitné vody (nadzemních reservoárů všeho druhu a zvodní podzemních vod), ohrožováním provozu zařízení určených k úpravě pitné vody i její přepravě do místa využití, stejně jako zařízení určených k odvedení odpadních vod a jejich zneškodňování. Dílem mimo rámec právní úpravy by měla být všeobecná osvěta o omezenosti zdrojů pitné vody a jejich snadném znehodnocení, o možnostech rozumného šetření pitnou vodou, stejně jako o potřebnosti všech technologických prvků pro zajištění dodávek pitné vody a následného zneškodňování odpadních vod, aby se použitá voda vracela do vodotečí a hydrologických vrstev země, a mohla být následně znovu využívána pro potřebný účel.

¹⁰⁵ Odkázat lze na judikáty ohledně vzletové dráhy letiště Praha – Ruzyně, nebo jezy na Labi. Vzhledem k tomu, že jde o rozhodnutí obecně známá, nepovažuji za potřebné je zde blíže vysvětlovat.

¹⁰⁶ Zde asi lze ve zjednodušení říci, že na rozdíl od mnoha států světa Českou republiku v současnosti naštěstí netíží samotný nedostatek pitné vody, ale spíše obava z toho, aby se s růstem spotřebitelských cen nestala pitná voda luxusním zbožím.

6.6 Princip vyvažování ústavních práv jako vzor pro vyvažování veřejných zájmů

Praktické problematice sporu více individuálních práv se věnuje *nález Ústavního soudu ze dne 4. února 2016, č. j. II. ÚS 2144/14*. Přesto, že jde o rozhodnutí soukromoprávního sporu, který přesahuje do veřejného práva jen z části, jsou jeho východiska zde uvedená překvapivě použitelná i pro modelové řešení konfliktu veřejných zájmů.

Podstatu ústavní stížnosti tvoří občanskoprávní spor mezi stěžovatelkou, Obcí Vysoká Srbská, která je vlastníkem účelové komunikace, a vedlejší účastnicí řízení, která je vlastníkem nemovitosti přiléhající k účelové komunikaci (horské chalupy), spočívající v tvrzeném omezení vlastnického práva z důvodu „působení seismických účinků vyvolaných provozem vozidel“ na účelové komunikaci, za což stěžovatelka dle závěru obecných soudů nese odpovědnost, neboť jednak odpovídá za technický stav pozemní komunikace, a zároveň má z pozice vlastníka komunikace možnost částečně ovlivnit režim silničního provozu na komunikaci. Dle odborného posouzení způsobila statické poruchy horské chalupy kombinace vysoké vlhkosti podloží a nadměrného provozu na komunikaci, a to jednak z důvodu jejího špatného technického stavu (nerovnost a výtluky na vozovce) a také provozu těžších vozidel.

V řízení bylo postupně vydáno prvostupňové rozhodnutí Okresního soudu v Náchodě a odvolací rozhodnutí Krajského soudu v Hradci Králové. V obou případech bylo judikováno, že obec je jakožto vlastník účelové komunikace povinna zajistit, aby provoz na této komunikaci nezasahoval do práv vlastníka horské chalupy nad míru přiměřenou, přičemž jako technická možnost odstranění imisí bylo označeno odstranění závad na krytu komunikace (přeasfaltování), popř. aby obec požádala příslušný úřad o změnu místní úpravy pozemní komunikace např. zákazem vjezdu vozidel nad 3,5 tuny.

Nejvyšší soud dovolání obce odmítl, aniž by se jakkoliv podrobněji zabýval právní významností výše prezentovaných otázek (ve smyslu ustanovení § 237 o. s. ř. ve znění účinném do 31. 12. 2012), a to navíc s odkazy na nepřiléhavou judikaturu Nejvyššího soudu, resp. Evropského soudu pro lidská práva, způsobem porušujícím právo stěžovatelky na spravedlivý proces (čl. 36 odst. 1 Listiny, čl. 6 odst. 1 Úmluvy), tj. Ústavní soud konstatoval, že Nejvyšší soud nedostál své ústavní povinnosti chránit základní práva a svobody stěžovatelky (čl. 4 Ústavy).

Z ústavněprávního hlediska se v řízení jednalo o vzájemný střet (kolizi) základních práv, a to vlastnického práva obce s vlastnickým právem vlastníka horské chalupy, ústavně zaručeným v čl. 11 odst. 1 Listiny, kdy výkon vlastnického práva stěžovatelky k předmětné účelové komunikaci podle názoru vedlejší účastnice řízení, jemuž obecné soudy následně přisvědčily, představuje nepřipustné "ohrožení výkonu" jejího vlastnického práva k přilehlé nemovitosti.

Ke střetu základních práv Ústavní soud v souladu se svou konstantní judikaturou konstatoval, že obecné soudy musí: „ ... *nejprve rozpoznat, která základní práva jednotlivých účastníků sporu jsou ve hře, a poté, s přihlédnutím ke všem rozhodným okolnostem daného případu, musí soudy rozhodnout tak, aby, je-li to možné, zůstalo zachováno z obou základních práv co nejvíce, a není-li to možné, pak dát přednost tomu základnímu právu, v jehož prospěch svědčí obecná idea spravedlnosti, resp. obecný princip ...*“ Je až s podivem, že stejné pravidlo lze použít u konfliktu veřejných zájmů. Logicky vysvětlitelné to však je – veřejné i soukromé zájmy jsou v jistém ohledu podobné, a proto i jejich vyvažování může probíhat podobným způsobem.¹⁰⁷

K sociální funkci vlastnického práva, která je obsažena v čl. 11 odst. 3 Listiny vyjádřenou formulací převzatou z tzv. Hedemannovy koncepce vlastnictví, tj. "vlastnictví zavazuje" Ústavní soud konstatuje, že „... *zohledňuje skutečnost, že vlastnictví neznamena absolutní svobodu vlastníka při výkonu jednotlivých oprávnění tvořících obsah vlastnického práva a vlastnické právo tedy není právem absolutním, ale naopak, že na ústavní úrovni jsou připuštěna jeho omezení, a to zákonem a z důvodu ochrany práv druhých (včetně práva vlastnického) či ochrany veřejného zájmu...*“, kterým je zejména ochrana života, zdraví, přírody a životního prostředí. Na stranu druhou tato omezení vlastnického práva musí dostát požadavkům principu proporcionality a nesmí tedy v nepřiměřené míře, mimo rámec vymezený výše uvedenými ústavními limity (čl. 4 odst. 4 Listiny), omezovat vlastnické právo dotčeného jednotlivce, byť tímto omezením může být sledován legitimní cíl v podobě ochrany veřejného zájmu či ochrany práv druhých, včetně vlastnického práva.“¹⁰⁸ I tento závěr je podstatný, neboť právě konflikt vlastnického práva a veřejného zájmu s výkonem tohoto práva souvisejícím, je v praxi velice častý.

¹⁰⁷ K problematice spojitosti ústavních práv a veřejných zájmů je pojednáno v kapitole Veřejné zájmy jako potencionální ústavní práva.

¹⁰⁸ Uplatňování základního práva jedním subjektem v sobě může vést k možnému omezení či přímo střetu s jiným či stejným základním právem subjektu odlišného. V opačném případě by totiž poskytnutí nepřiměřené ochrany jednomu základnímu právu fakticky představovalo zásah do druhého základního práva, nepřipustně omezující či dokonce zcela znemožňující jeho realizaci.

Těžištěm této práce snaha nalézt nebo alespoň nastínit typový postup při řešení konfliktu veřejných a soukromých zájmů ve správním řízení. Analyticky lze tento spor rozdělit na tři kategorie:

a) spor několika veřejných zájmů stejné ho typu (tedy buď ochranných, rozvojových nebo zájmů chránících lidský život v rámci téže skupiny)

b) spor veřejných zájmů různého typu

c) spor veřejných a soukromých zájmů.

I přes pochopitelnou různorodost jednotlivých zájmů a předmětů jejich ochrany lze mít za to, že lze vypožorovat znaky (a snad i postupy), které jsou v tomto sporu všeobecné a odvoditelné.

7. Poměrování veřejných soukromých zájmů

7.1 Poměrování veřejného zájmu se zájmem soukromým obecně

V praxi dochází nejen k poměrování několika veřejných zájmů, ale často, chtělo by se říci skoro vždycky, dochází k poměrování veřejných zájmů se zájmy soukromými, které je v zákonných mezích taktéž třeba respektovat. Ve věcech stavebního práva nebo ochrany přírody bude takovýmto zájmem často vlastnické právo. Mělo by tedy být vysvětleno, na základě jakých právně filosofických a ústavních principů je veřejná moc oprávněna citelně zasahovat zejména do tohoto práva a jak by poměrování síly soukromého a veřejného zájmu mělo probíhat. Zajímavé je v tomto směru zmínit např. povinnost stavebníka, pokud je právníkem osobou, provést na své náklady archeologický průzkum stavbou dotčených pozemků, jsou-li zjištěny nebo předpokládají-li se archeologické nálezy; je přitom zřejmé, že stavebník z výsledků průzkumu zpravidla nemá žádný prospěch.

Podnětný názor přináší Veronika Tomoszková, která se vymezuje proti obecně vnímanému předpokladu, že vlastnictví stojí vždy jako protiváha proti ochraně životního prostředí (což lze pro účely této práce zobecnit jako protiváhu ochrany jakéhokoliv veřejného zájmu).¹⁰⁹ Možnost, že zájem vlastníka může být souladný s veřejnými zájmy, které jsou dotčeny, zastává i Milan Pekárek: vlastnické právo může k ochraně životního prostředí výrazně přispět tehdy, jestliže právní a ekonomická pravidla pro jejich chování jako vlastníků budou působit synergicky.¹¹⁰ Tomu bude tak zejména v případě, kdy budou nastaveny rozumné ekonomické nástroje, aby se vlastníkově vyplatilo chovat se v souladu s veřejnými zájmy. Nejlogičtěji to mohou umožnit dotace nebo úlevy, které jsou vázány na skutečnost, že se vlastník chová zákonem preferovaným způsobem, tj. např. peněžní podpora vlastníkově pozemku v chráněném území za to, že bude udržovat ekosystém v náležitém stavu, např. u chráněných lučních pozemků je nezbytné provádět sekání trávy, přičemž vedlejším produktem je seno, které vlastník, pokud zemědělsky hospodaří, může využít jako ekonomicky hodnotnou věc (podestýlku pro dobytek). Jak uvádí Veronika Tomoszková, změna našich občanských postojů v tom smyslu, že vlastnictví nepředstavuje právo na exploataci věci, ale její užití v rámci jeho sociální funkce (zásada vlastnictví zavazuje) „ ...

¹⁰⁹ TOMOSZKOVÁ, Veronika. Úvaha nad vlastnictvím jako nástrojem ochrany životního prostředí. In DIENSTBIER, Filip (ed.) Nástroje ochrany životního prostředí. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, o.p.s., str. 66 a násl.

¹¹⁰ PEKÁREK, Milan. Vlastnictví, podnikání a životní prostředí. In Kolektiv autorů. Právo životního prostředí. I. díl. 2. Vydání Brno, Masarykova univerzita, 2009, str. 317.

skýtá totiž výjimečný potenciál motivovat vlastníky k ochraně životního prostředí a skrze realizaci a ochranu svého vlastnického práva chránit a budovat životní prostředí. K tomu je potřeba jediná věc – nastavit právní úpravu ochrany životního prostředí (resp. i jiných veřejných zájmů – pozn. vložena) a výkonu vlastnického práva tak, aby působily synergicky, stejným směrem.“ Zároveň by jednotlivec měl toto své vlastnictví užívat tak, aby neohrožoval práva jiných nebo zájem společnosti jako celku.¹¹¹

K otázce posouzení veřejnosti zájmu a jeho ochrany se vyjadřuje *rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2014, sp. zn. 1 As 100/2014-36*. V řízení o povolení výjimky ze zákazu poškozovat památné stromy a zvláště chráněné rostliny a živočichy (konkrétně výskyt *bledule jarní* a *prstnanice listnatého*), namítali stěžovatelé, kteří byli investorem stavby rozšíření manipulačních ploch určených k parkování dopravních prostředků a provozní skládce dřeva v k. ú. Dolní Dvůr (ochranné pásmo Krkonošského národního parku), že „veřejným zájmem je nepochybně i naplnění práva každého občana zajistit si přístup a příjezd k nemovitosti v jeho vlastnictví po svých pozemcích“.

Nejvyšší správní soud k tomu konstatuje, že stěžovatelé „*již nezbytný přístup mají a nyní si ho pouze chtěli upravit či rozšířit (...) zájem stěžovatelů na provedení terénních úprav nelze shledat jako zájem veřejný, není nutné ani zkoumat, zda existovalo jiné uspokojivé řešení potřeby stěžovatelů a jestli byl zásah šetrný a provedený v nezbytné míře.*“ I přes to, že práva jednotlivce a výkon veřejného zájmu se mohou stát zrcadlovými pojmy, kdy obsahem veřejného zájmu je povinnost všech, kterých se to týká (nejčastěji vlastníků staveb a pozemků), respektovat veřejný zájem, resp. se omezit tak, aby jej bylo možno realizovat, zpravidla půjde soukromý od veřejného zájmu zřetelně odlišit.

Podnětem, který před lety otevřel odbornou diskusi o problematice vyvlastnění ve veřejném zájmu, byl spor o cenu pozemků pro výstavbu továrny na obrazovky firmy Philips v Hranicích na Moravě. Samotná investice byla ze strany samosprávy tvrzeným veřejným zájmem proto, že výroba měla přinést 3250 pracovních míst do okresu s vysokou nezaměstnaností. Pozemky pro stavbu továrny byly do doby stavby využívány jako orná půda. Městský úřad v Hranicích nabídl vlastníkům pozemků odkup za 105 Kč/m², a za tuto cenu bylo vykoupeno 98 % potřebných pozemků. Některé dílčí pozemky byly vykoupeny za cenu 300 Kč/m². Majitelka malé části pozemků, Markéta Regecová, jako jediná nesouhlasila výkupní cenou 105 Kč/m², ale vzhledem k realizovaným vyšším cenám

¹¹¹ ŠIMÁČKOVÁ, Kateřina. Čl. 11 (Ochrana vlastnictví). In: WAGNEROVÁ, Eliška (ed). *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 311.

požadovala 150 Kč/m², což městský úřad odmítl. Paní Regecová si následně nechala vypracovat znalecký posudek, který určil cenu obvyklou na 1.508 Kč/m², a nakonec získala za svůj hektarový pozemek 25 milionů korun. Základním problémem byla ze strany Města Hranice nezvládnutá investiční příprava, kdy k okamžiku, kdy o soubor pozemků projevil zájem významný investor, spol. Phillips, nemělo město smluvně zajištěn budoucí převod pozemků od jejich vlastníků. To ve výsledku umožnilo jednomu z vlastníků spekulativní přístup. Problematika vyvlastnění byla poté regulována samostatným zákonem.

7.2 Ke konfliktu veřejného zájmu a vlastnického práva

Spor zájmu ochranného a soukromého zájmu (zejm. ochrany vlastnického práva) je častým jevem, v podstatě jakákoliv regulace – ochrana veřejného zájmu – zpravidla koliduje s právem vlastníka. Soudy jsou v takovémto případě oprávněny provádět test proporcionality, přičemž sama skutečnost, že jsou dotčeny hodnoty stavby, která je kulturní památkou, vedou k premise, že tento zájmu bude upřednostněn. V rozsáhlé judikatuře Nejvyššího správního soudu však nalezneme i kritický apel vůči orgánům státní památkové péče, aby zájmy ochrany kulturní památky automaticky nepředřazovali oprávněným zájmům vlastníka. Přílišný důraz na povinnosti vlastníka, resp. omezení významnějších zásahů do stavby, která je kulturní památkou, totiž ve svém důsledku může vést k popření vlastnického práva, kdy je někdo vlastníkem jen „na papíře“, ale svou věc nemůže rozumně přizpůsobit účelu, pro který ji chce využívat, ale je nucen sledovat jen zájmy ochrany památky bez jejího rozumného využití: *„Nejvyšší správní soud setrvale odmítá v oblasti památkové ochrany neproporcionální praxi orgánů státní památkové péče. To znamená, že správní orgán musí při rozhodování na úseku státní památkové péče vždy velmi pečlivě vážit, zda omezení vlastnického práva, kterým je i závazné stanovení, jakým způsobem vlastník památkově chráněné nemovitosti smí, či naopak nesmí, tuto nemovitost opravit, upravit či přebudovat, je proporcionální veřejnému zájmu na zachování památkové hodnoty dané nemovitosti či lokality, v níž se nachází. (...)*

Vedle zájmu na památkové ochraně dané nemovitosti zde stojí také zcela legitimní zájem vlastníka na jejím ekonomicky udržitelném a dlouhodobě životaschopném využití, jakož i veřejný zájem na účelném uspořádání obcí či jiných míst, v nichž se kulturní památky i plošně památkově chráněná území nachází z hledisek např. dostupnosti různých služeb, dopravní obslužnosti, přiměřeného pohodlí a obvyklých civilizačních vymožeností obytných budov a jiných aspektů vytvářejících komfortní životní podmínky. (...) Test proporcionality

v užším smyslu může v určitých případech vést k tomu, že zájem na zachování původních prvků kulturní památky bude muset ustoupit jiným zájmům, například nebude-li bez stavebních úprav (dostaveb, přístaveb, změny prostorových dispozic, změny sanitárních a dalších rozvodů, nahrazení původních poškozených prvků stavby replikami aj.) nemovitá kulturní památka s ohledem na současné standardy bydlení či jiné způsoby užívání nemovitostí (tedy i se zohledněním ekonomických nákladů na stavební úpravy a ekonomické udržitelnosti běžného fungování nemovitosti) provozovatelná.“¹¹²

Sabina Baronová k tomu uvádí, že památková péče ne¹¹³ smí volit extrémní řešení, které nezohlední v potřebné míře i jiné konkurující legitimní zájmy, práva a hodnoty. Cílem je pak co nejmenší omezení vlastnických práv dotčených vlastníků nemovitostí, která ještě umožní dosažení smyslu památkové ochrany. Zde nezbyvá než apelovat na zdravý rozum úředních osob, aby byly schopny akceptovat, že stavba, která je kulturní památkou, je zároveň obytným domem, provozovnou služeb, výrobní budovou, apod., tj. že v rámci památkové ochrany nelze rezignovat na smysluplné využití kulturní památky, vč. jejího využití pro podnikatelské účely, a to samozřejmě i se změnami, které s tím souvisí (např. vybudování zdravotnických místností, prvků pro požární ochranu,¹¹⁴ popř. u některých budov i snižováním tepelné náročnosti budov).¹¹⁵

7.3 Soulad veřejných a soukromých zájmů při regulaci v rámci plošné územní ochrany

Problematicke souladu veřejných a soukromých zájmů se věnuje prof. Damohorský¹¹⁶ v rámci novely zákona o ochraně přírody a krajiny, konkrétně právního postavení obcí, jejichž

¹¹² *Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2013, č. j. 7 As 188/2012 - 25*

¹¹³ BARONOVÁ, Sabina. Kulturní památka a vybrané aspekty jejího vztahu k životnímu prostředí na příkladu otáčivého hlediště v Českém Krumlově. *České právo životního prostředí*, ročník 2018, číslo 1, str. 73.

¹¹⁴ Příkladem toho, že i prvky požární bezpečnosti lze při rozumném návrhu vkládat do historických objektů, je např. Hrad a zámek v Českém Krumlově, kde jsou jednotlivé části historického objektu, konkrétně tzv. plášťový most, spojující horní hrad a divadlo, vybaven dvojicí železných protipožárních dveří, které jsou původní, tj. z doby baroka. Z tohoto pohledu tak na funkční, byť esteticky přizpůsobené moderní protipožární dveře, lze nahlížet jako na prvek, který není z hlediska památkové péče automaticky rušivý.

¹¹⁵ Možnosti, jak snížit energetickou náročnost stavby, která je kulturní památkou, jsou pochopitelně omezené. Pomineme-li výměnu oken a dveří, která často není možná, se dá s úspěchem provést např. zateplení stropu pod nevyužívanými půdními prostory. U některých objektů, pokud to jejich vzhled a konstrukce umožňuje, lze dokonce provést zateplení obvodového pláště. Tato možnost je pochopitelně relevantní jen u fasád bez složitější profilace a bez štukové výzdoby, funkčně i esteticky byl např. zateplen obvodový plášť objektu Korunní pevnůstky v Olomouci, která byla vybudována jako erární (bezozdobná) vojenská stavba v polovině 19. století.

¹¹⁶ DAMOHORSKÝ, Milan. Ochrana národních parků české republiky z právního pohledu. In JANČÁROVÁ, I. (ed.) *Ochrana přírody při rozvojových činnostech a jiné střety zájmů při využití území*, Masarykova univerzita Brno, 2017, str. 115-116.

území zasahuje do národního parku. Zde je spor zájmu na ochraně přírody a veřejných a soukromých zájmů, zastřešovaných obcí jakožto vykonavatelem územní veřejné správy. I bez hlubší analýzy lze konstatovat, že vyvážení těchto zájmů bude vždy složité, protože obec má na svém území chránit veřejné zájmy, vztahující se k občanům, zejména zájmy rozvojové – ať se již jedná o dopravní infrastrukturu, zásobování elektřinou, zpravidla zásobování pitnou vodou, zneškodnění odpadních vod, někdy i zásobování plynem, existence datových rozvodů apod.

Právní postavení pozemků v intravilánu obcí je dáno zákonem o konkrétním národním parku, a vzhledem k tomu, že zákony byly přijímány v různých časových obdobích, je použito několik forem regulace – od zahrnutí celého katastru obce do národního parku až po úplné vynětí plochy intravilánu obce z územní ochrany. Milan Damohorský tyto formy vyjmenovává.¹¹⁷

Jakákoliv územní regulace, pokud zahrnuje trvale obydlené území, zároveň závažným způsobem zasahuje do práv jednotlivců (občanů obce), neboť bývá značně omezena možnost stavět, provozovat některou hospodářskou činnost, pokud je spojena se znečištěním přírody, i pohyb po území mimo intravilán obce bývá značně omezen (např. zákazem jízdy mimo pozemní komunikace, popř. i zákazem vstupu mimo veřejné cesty a značené turistické stezky. Lze pochopitelně argumentovat, že lidé trvale bydlící v území, které je pod celoplošnou ochranou, tak činí s vědomím, že život i hospodářská činnost je velmi regulovaná. Na druhou stranu nelze tvrdit, že služby pro turismus, těžba dřeva a chov dobytka nebo ovcí představuje dostatečný zdroj pracovních příležitostí, což se projevilo zejm. v posledních letech, kdy odvětví turistického ruchu bylo z důvodu covidových opatření postiženo více než jiná odvětví hospodářství.

¹¹⁷ Je skutečností, že pokud jde o zastoupení vnitřního zastavěného a zastavitelného území obcí (intravilánu), tedy sídelních útvarů na území národních parků v České republice, nacházíme v praxi obě krajní pozice. Jsou národní parky, do jehož plochy zastavěné území obce vůbec nezasahují (Národní park České Švýcarsko či Národní park Podyjí), jsou národní parky, na jejichž území také obce nejsou, ale významné sídelní útvary jsou v jejich ochranném pásmu (Krkonošský národní park – obce Pec pod Sněžkou, Špindlerův mlýn atd.), ale je i národní park, na jehož území jsou intravilány několika obcí (Národní park Šumava). Problém je tudíž v přísnosti režimu ochrany pro tato zastavěná území.

8. Poměrování veřejných zájmů stejného typu

8.1 Ke konfliktu několika zájmů ochranných

Problematika vztahu ochrany přírody a ochrany jiných celospolečenských zájmů je řešena v *rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 53/2011 – 109*. Toto rozhodnutí (dle mého názoru kvalitní jak z juristického, tak i věcného hlediska) řeší několik otázek, z nichž nejdůležitější jsou:

- 1) souběh povolení ke kácení dřevin
- 2) vztah předpisů ochrany přírody a kulturních památek
- 3) posouzení aleje z hlediska přírodního a urbanistického.

Rozhodnutí se věnuje ochraně lipové aleje v areálu Břevnovského kláštera v Praze. Těžištěm rozhodování bylo posouzení hodnot aleje z hlediska ochrany přírody (svědčící pro zachování alejových stromů) a hlediska ochrany kulturních památek, zejména požadavku na barokní rovnoměrnost a symetrii, a také požadavku na provozní bezpečnost (svědčící pro vykácení stromů a vysazení aleje zcela nové). Nejvyšší správní soud se přiklonil k druhé možnosti, takže dnes můžeme obdivovat dospívající stejnorodé stromy, jež během následujících dvaceti let vytvoří „dokonalou“ barokní alej.

Ministerstvo životního prostředí ČR zamítlo odvolání vlastníka areálu, Benediktinského arcidiecézního ústavu sv. Vojtěcha a sv. Markéty v Praze Břevnově a potvrdilo rozhodnutí České inspekce životního prostředí, kterým byl stanoven zákaz pokácet 15 kusů lip na nádvoří před bazilikou sv. Markéty v areálu břevnovského kláštera podle ust. § 66 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny s tím, že případné pokácení uvedených dřevin je možné provést pouze na základě pravomocného povolení orgánu ochrany přírody vydaného podle ust. § 8 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny.

Proti rozhodnutí podalo arcidiecézní ústav žalobu u Městského soudu v Praze, která byla rozsudkem ze dne 26. 11. 2010 jako nedůvodná zamítnuta. Městský soud v Praze nepřisvědčil žalobní námitce, podle níž nebyl správní orgán prvního stupně v daném případě k řízení podle ust. § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny věcně příslušný, neboť toto ustanovení může orgán ochrany přírody využít pouze v případě zabránění nedovolené změně části přírody, a přitom v daném případě žalobci oprávnění k pokácení zmíněných stromů mělo dle jeho názoru vzniknout podle ust. § 8 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny na základě oznámení

příslušnému orgánu ochrany přírody, tj. Úřadu městské části Praha 6, na které tento správní orgán v zákonem stanovené lhůtě nereagoval.

Podle ust. § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny je orgán ochrany přírody oprávněn stanovit fyzickým a právnickým osobám podmínky pro výkon činnosti, která by mohla způsobit nedovolenou změnu obecně nebo zvláště chráněných částí přírody, popřípadě takovou činnost zakázat. Podle ust. § 80 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny Česká inspekce životního prostředí dozírá, jak jsou orgány veřejné správy vyjma ústředních orgánů, právnickými a fyzickými osobami dodržována ustanovení právních předpisů a rozhodnutí týkající se ochrany přírody a krajiny. Inspekce zjišťuje a eviduje případy ohrožení a poškození přírody a krajiny, jejich příčiny a osoby odpovědné za jejich vznik nebo trvání. Inspekce je oprávněna vyžadovat prokazování původu a totožnosti podle ust. § 54, ukládat opatření podle ust. § 66, rozhodovat o možnosti a podmínkách uvedení do původního stavu podle ust. § 86 odst. 1, ukládat povinnost provést přiměřená náhradní opatření podle § 86 odst. 2 a odebírat nedovoleně držené jedince podle ust. § 89 citovaného zákona.

Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu i Ústavního soudu, citované zčásti již Městským soudem v Praze, přitom vyplývá, že k tomuto opatření může orgán ochrany přírody přistoupit vždy v případě hrozby nedovolené změny obecně nebo zvláště chráněných částí přírody, bez ohledu na to, zda činnost, která představuje tuto hrozbu, je činností nedovolenou, nebo povolenou či dokonce nařízenou jiným orgánem veřejné moci. Jakkoli tedy není původní rozhodnutí, jímž byla předmětná činnost povolena či dokonce nařízena, formálně zrušeno, dovedil Ústavní soud v *nálezu ze dne 9. 7. 2009, sp. zn. II. ÚS 1774/08*, že ten, jemuž v souvislosti s tímto původním rozhodnutím a následným uložením opatření podle ust. § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny vznikla škoda, má právo domáhat se vůči státu její náhrady podle příslušného zákona.

V každém případě je nezbytnou podmínkou pro uložení opatření podle ust. § 66 zákona o ochraně přírody krajiny existence hrozby nedovolené změny chráněných částí přírody, tj. takové změny, která by byla v rozporu se zákonem o ochraně přírody a krajiny, případně s jinými právními předpisy určenými přímo či nepřímo k ochraně přírody. Orgán ochrany přírody přitom může shledat hrozbu této nedovolené změny přímo v porušení hmotněprávních norem na ochranu přírody. Nejvyšší správní soud nemá pochyb o tom, že správní orgán prvního stupně, tj. Česká inspekce životního prostředí, má k takovému rozhodnutí pravomoc. Naopak zdejší soud nesdílí námitku stěžovatele, podle níž bránila v dané věci rozhodnutí správního orgánu prvního stupně překážka věci rozhodnuté, jež měla

spočívat v předchozím vydání závazného stanoviska orgánu státní památkové péče (Magistrátu hl. m. Prahy) či v konkludentním souhlasu příslušného orgánu ochrany přírody (Úřadu městské části Praha 6) s oznámením o pokácení stromů podle ust. § 8 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny.

Pokud jde o závazné stanovisko orgánu státní památkové péče vydané podle ust. § 14 odst. 1, 3 a 6 zákona o státní památkové péči, je pravdou, že mělo v daném případě formu samostatného správního rozhodnutí a nejednalo se tedy ani podle právního stavu v době jeho vydání (28. 4. 2006) a nabytí právní moci (22. 5. 2006) o „závazné stanovisko“ ve smyslu ust. § 149 správního řádu. Jak již výstižně uvedlo ve svém výše zmiňovaném stanovisku Ministerstvo kultury, jedná se v daném případě o nikoliv subsumované, ale řetězíci se individuální správní akty, tedy stěžovatel potřeboval k uskutečnění svého záměru obnovy lipové aleje obě tato rozhodnutí, tj. souhlas orgánu státní památkové péče s úpravou prostředí národní kulturní památky podle ust. § 14 odst. 1 zákona o státní památkové péči i povolení orgánu ochrany přírody ke kácení dosavadních stromů podle ust. § 8 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, případně výslovný či konkludentní souhlas tohoto orgánu vydaný postupem podle § 8 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, pokud by se na daný případ toto ustanovení vztahovalo. Jakkoli je vhodné a v některých případech i nutné, aby oba zmiňované správní orgány v souladu s principem dobré správy vyjádřeným mj. v ust. § 8 správního řádu svá stanoviska v nezbytně nutné míře koordinovaly tak, aby v případě protichůdných zájmů na ochraně přírody a na ochraně památek dospěly nakonec k určitému kompromisnímu řešení přijatelnému i pro žadatele, není možné říci, že by v těchto případech rozhodnutí jednoho z těchto správních orgánů bylo závazným podkladem pro rozhodnutí druhé.

Arciopatství v kasační stížnosti namítalo, že bylo oprávněno postupovat podle ust. § 8 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, poukazoval přitom mj. na výjimku z povolovacího režimu, která se podle daného ustanovení vztahovala na výkon oprávnění podle zvláštních předpisů, tím měl na mysli zákon o státní památkové péči, kterým je obnova lipové aleje jakožto součásti národní kulturní památky. Nejvyšší správní soud s tímto názorem stěžovatele nesouhlasil, dle jeho názoru přímo v jiných právních předpisech upravená oprávnění ke kácení, resp. odstraňování dřevin, na která citované znění ust. § 8 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny v poznámce pod čarou odkazovalo. V dnešním znění již toto ustanovení obdobnou formulaci neobsahuje a namísto ní uvádí přímý výčet těchto zvláštních oprávnění - při údržbě břehových porostů prováděné při správě vodních toků a k odstraňování dřevin

v ochranném pásmu zařízení elektrizační a plynárenské soustavy prováděném při provozování těchto soustav – opět s odkazem na příslušné právní předpisy.

Nejvyšší správní soud nepokládá ani za rozhodující, že došlo ke změně názoru žalovaného na výklad toho, co se považovalo „za výkon oprávnění podle zvláštních předpisů“ v souvislosti s péčí o nemovité kulturní památky.

Posudek znalce Ing. Samuela Buriana ze dne 28. 3. 2006 dospěl k závěru, že se jako nejvhodnější řešení jeví jednorázová obnova celé aleje – odstranění všech stromů bez výjimky, odfrézování pařezů a výsadba nových stromů.¹¹⁸ Naproti tomu posudek znalce Ing. Luboše Fendrycha navrhuje provést odkácení první poloviny aleje a u druhé poloviny pouze redukční řezy stromů. Znalecký posudek Výzkumného ústavu Silva Taroucy pro krajinu a okrasné zahradnictví se také kloní spíše k částečnému vykácení a obnově, konstatuje, že lípa je obecně charakteristická dlouhým životem a mimořádně velkou schopností regenerace i u starých a nesprávně udržovaných jedinců, na druhou stranu zdůrazňuje vzhledovou i habituální nesourodost jednotlivých stromů aleje a z toho důvodu do budoucna vysoké nároky na údržbu a nejistotu úspěchu, bude-li alej zachována.¹¹⁹ (pozn. rozhodnutí zkrátit)

NSS k tomu uvádí, že „nelze říci, že by v daném případě zdravotní důvody jednoznačně ospravedlňovaly - pro oznámený záměr vykácení celé aleje - postup podle ust. § 8 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, nanejvýš by bylo možné se na tyto důvody odvolat, pokud by stěžovatel oznámil vykácení jen několika nejvíce poškozených stromů. ... Jak výstižně uvedlo ve svém opakovaně zmiňovaném stanovisku ze dne 10. 4. 2007, č. j. 4844/2007, Ministerstvo kultury, **předmětem věci nejsou nahodile rostoucí dřeviny mimo les, ale člověkem cíleně vytvořená alej, která se navíc podílí na hodnotě dané kulturní památky.** Lipové stromořadí, přestože je součástí živé přírody, je tedy dílem lidských rukou obdobně jako ovocné sady či živé ploty a má obdobně jako tyto porosty svou životnost, byť ji

¹¹⁸ „Posuzovaná alej je do jisté míry atypická značnou věkovou rozrůzněností, ale i nepravidelným sponem jednotlivých stromů. (...). Důsledkem postupné dosadby chybějících stromů je to, že ani mladší stromy nejsou kvalitní a část mladších stromů má silně poškozený habitus a zdeformované koruny v důsledku silného konkurenčního tlaku sousedních vzrostlých stromů. Zdravotní stav posuzovaných stromů je celkově velmi špatný, starší stromy vykazují rozsáhlé hniloby a jsou poškozeny nevhodně prováděným řezem, mladší stromy trpí zčásti jejich konkurencí a všechny stromy mají poškozený kořenový systém v důsledku snížení terénu v kořenové zóně a v důsledku rekonstrukce cesty (...). Posuzovaná alej také zcela postrádá dva významné atributy každého stromořadí, kterými jsou jednotný spon stromů a stejná velikost (věk) vytvářející pravidelný rytmus.(...) Částečná dosadba stromořadí je naprosto nevhodným řešením nejen proto, že se ztrácí ony dva významné atributy aleje (jednotný spon a velikost), ale také proto, že nové stromy v těsném sousedství dospělých stromů velmi trpí, špatně rostou a deformují se.

¹¹⁹ Perspektiva dalšího vývoje předmětných lip ve smyslu biologickém je závislá nejen na kvalitě další péče, ale také na řadě ostatních faktorů, jejichž dopad lze jen obtížně předpovídat (klimatické faktory, imise, infekce).

lze počítat na více lidských generací. Tato delší doba životnosti ovšem nic nemění na tom, že nakonec každé takové stromořadí vlivem přirozeného procesu stárnutí či případně za spolupůsobení dalších negativních faktorů dospěje do stádia, kdy je nezbytná anebo přinejmenším vhodná jeho celková obnova. Na takové případy, je-li záměr, proč je nutné či vhodné obnovit předmětné stromořadí jako celek, tj. vykácet dosavadní stromy a vysadit stromy nové, dostatečně zdůvodněn, případně se též opírá o příslušné odborné posouzení, je tak podle názoru Nejvyššího správního soudu možné ust. § 8 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny použít.

Zároveň se Nejvyšší správní soud domnívá, že právě o takový případ se jednalo i v nyní posuzované věci. Jakkoli odborné posudky připouštěly možnost prodloužení životnosti dané aleje, stěžovatel považoval ve shodě s jedním z těchto posudků za nejvhodnější řešení obnovu celého stromořadí tak, aby dosavadní stromy, vysazené v nejednotném sponu, navíc různého stáří, vzhledu i zdravotního stavu (jež bylo ovšem u některých stromů nutno považovat za velmi vážný a nebezpečný pro okolí), byly nahrazeny novými mladými stromy stejného věku a sázenými v jednotném sponu. Stěžovatel tedy ve svém záměru vědomě **upřednostnil před estetickou a přírodní (funkční) hodnotou jednotlivých dosavadních stromů estetickou hodnotu daného stromořadí jako celku**, jeho pravidelnost korespondující navíc, dle názoru stěžovatele, s nímž se ztotožnilo rozhodnutí orgánu státní památkové péče (Magistrátu hl. města Prahy) i jemu předcházející odborné vyjádření Národního památkového ústavu, s estetickou hodnotou národní kulturní památky Břevnovského kláštera, jehož okolí alej dotváří. Záměrem stěžovatele tedy nebylo pouhé vykácení těchto lip a využití daného prostoru pro jiné účely, ale skutečně celková obnova stromořadí, tedy nahrazení dosavadních stromů v téže lokalitě stromy novými.“

Domnívám se, že rozhodnutí NSS je příkladem osvíceného přístupu k ochraně hodnot, kdy nelze jen tvrdošijně hájit jeden ze zájmů (v tomto případě zachování přestárlé, nesouměrné, a z části nemocné aleje), ale je nutno ji „obětovat“ pro výsadbu nové stejnověké a symetrické aleje, která v horizontu několika desítek let vyrostě v to, co bylo zamýšleno barokním urbanismem.

8.2 Krajinový ráz jako hodnota

Ochrana krajinového rázu představuje jeden z příkladů veřejného zájmu, jakousi podmnožinu zájmu ochrany přírody. Zatímco totiž představuje ochrana přírody z významné

části ochranu jednotlivin či funkčních ekologických celků, je krajinný ráz představován zachováním vizuálního stavu zemského povrchu. Nejde tedy o to, zda budou chráněny jednotlivé prvky, jako např. dřeviny, živočichové nebo části území se zvláštní hodnotou, ale spíše ochrana toho, aby nedocházelo k vizuální změně krajiny, aby byly zachovány stávající výhledy a průhledy a aby byla krajina co nejméně rušena zdaleka viditelnými umělými stavbami.

Typickým příkladem nevhodného zásahu do krajinného rámce, ke kterému docházelo v 70. a 80. letech 20. století, bylo budování obřích objektů pro skladování a distribuci potravinářských plodin a krmných směsí.¹²⁰ Samotné budovy sil jsou tvořeny opakujícími se segmenty silážních šachet, dosahující výšky několika desítek metrů a podobné šířky. Větší silážní budovy byly postaveny nejčastěji ze železobetonu, tato sila jsou poznatelná tím, že půdorys každé šachty tvoří pravidelný šestiúhelník, silo je tak tvořeno skupinou silážních šachet v sestavu (půdorysem připomínající včelí plást). Menší silážní objekty, zpravidla tvořící součást areálů zemědělských družstev, byly konstruovány z oceli, tvořené zpravidla válcovými segmenty, poznatelné jsou často modrošedým nátěrem a označením výrobce, tj. nápisem „Vítkovice“.

Silážní věže byly budovány za účelem technologické úpravy krmiva (krmná siláž, využívající přirozenou chemickou konzervaci mléčným kvašením), a dále ke skladování obilí a některých dalších potravinářských plodin (obilné silo). Vzhledem ke značnému významu zemědělského zásobování bylo velké silo stavěno u každého většího města (jen v bývalém olomouckém okrese v Olomouci, Šternberku, Litovli a Uničově). Některé silážní objekty vybudované v České republice lze svojí velikostí řadit mezi největší v Evropě, např. silo v Šakvicích u Břeclavi a v Blovicích u Plzně.¹²¹ Právě na příkladu těchto obřích staveb lze demonstrovat jejich zásadní vliv na vzhled krajinného rámce, neboť svojí velikostí a především výškou často představují nejviditelnější dominanty krajiny.¹²²

Dle ust. § 12 odst. 4 zákona o ochraně přírody se krajinný ráz neposuzuje v zastavěném území a v zastavitelných plochách, pro které je územním plánem nebo regulačním plánem stanoveno plošné a prostorové uspořádání a podmínky ochrany krajinného

¹²⁰ Investorem budov obřích sil byl zpravidla podnik Zemědělské zásobování a nákup – ZZN.

¹²¹ I když je existence těchto staveb z hlediska krajinného rámce z dnešního pohledu nežádoucí, lze zmínit, že tyto objekty mohou plnit i funkci veřejného zájmu, např. obří silo v Blovicích u Plzně slouží mj. ke skladování zásob obilovin, a to Správy státních hmotných rezerv ČR.

¹²² Např. silo v Šakvicích je viditelné z místa hrázdničního mostu silnice I/52 na vodní nádrži Nové Mlýny, které je od sídla vzdálené ca. 10 kilometrů vzdušnou čarou.

rázu dohodnuté s orgánem ochrany přírody. K tomuto byl vydán *Metodický pokyn Ministerstva pro místní rozvoj ze září 2017*, který upřesňuje, že podmínky ust. § 12 odst. 4 zákona jsou splněny jen tehdy, pokud s ohledem na přímou vazbu na postupy podle stavebního zákona rozlišovat, zda jde o území regulované územními (regulačními) plány schválenými před 1. 1. 2007 (podle zákona č. 50/1976 Sb.), či o území regulované územními (regulačními) plány vydanými po 1. 1. 2007 podle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů. Nemá-li obec platný územní plán (regulační plán), podle ust. § 12 odst. 4 ZOPK se nepostupuje.

8.3 Souběh více zájmů ochrany přírody při ochraně dřevin rostoucích mimo les

Problematicke, kdy v rámci jednoho veřejného zájmu vzniká několik zájmů dílčích, které nemusí být nutně ve vzájemné provázanosti, tj. nemusí být dotčeny současně a pokud jsou dotčeny současně, nemusí být dotčeny ve stejné míře, se věnuje *rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 17. 9. 2018, sp. zn. 8 A 55/2015*. Ředitelství silnic a dálnic ČR (ŘSD) se domáhalo zrušení rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ČR, kterým byl částečně změněn výrok rozhodnutí České inspekce životního prostředí co do výše uložené pokuty a zbývající text ponechán beze změny.

Prvoinstančním rozhodnutím uložila Česká inspekce životního prostředí ŘSD pokutu ve výši 800 000 Kč za jednání dle ust. § 88 odst. 2 písm. a) zákona o ochraně přírody a krajiny, tj. narušení krajinného rázu nesplněním povinnosti dle ust. § 12 odst. 2 téhož zákona. Ke správnímu deliktu došlo tím, že ŘSD odstranilo pokácením celkem 79 ks stromů rostoucích po obou stranách komunikace I/37 mezi obcemi Ždírec nad Doubravou a Krucemburk. Tyto dřeviny tvořily oboustranné stromořadí. Pokácené dřeviny byly nedílnou součástí vzhledu oblasti a místa, jejich odstraněním došlo k negativnímu narušení a pozměnění dochovaného krajinného rázu. Uvedené pozemky se nacházejí v Chráněné krajinné oblasti Ždárské vrchy. Představu o stavu, velikosti a zhruba i o vitalitě těchto stromů si lze učinit nahlédnutím do služby *streetview* aplikace *googlemaps.com*, kde jsou fotografovány silniční úseky v roce 2011, 2017 a 2019, přičemž dokumentace nejstaršího období zachycuje vcelku vitální alej, sice nekompletní (ca polovina původních stromů chybí), nicméně šlo nepochybně o významný krajinný prvek, tedy skupinu vegetace viditelnou z velké dálky (např. z okolí osad Staré Ransko nebo Benátky – obojí se nachází 2 kilometry vzdušnou čarou od nejbližšího místa stromořadí). Nezanedbatelná je i skutečnost, že oblast

kolem nedalekého rybníku Řeka je navštěvovaným turistickým střediskem v jádrové části CHKO Ždárské vrchy.

V rámci citovaného rozhodnutí nebyl řešen střet zájmu na ochraně přírody se zájmem na bezpečnosti a plynulosti silničního provozu, který je nepochybně významný, podnět k odstranění aleje byl dán dopravním inspektorátem Policie ČR, a to z důvodu vyšší nehodovosti.¹²³

Městský úřad Ždírec nad Doubravou a Úřad městysu Krucemburk vydaly na základě žádostí ŘSD rozhodnutí o povolení kácení dřevin rostoucích mimo les, tato rozhodnutí byla následně v přezkumném řízení zrušena. V dané věci šlo totiž i o zásah do krajinného rázu, nikoli pouze o kácení dřevin dle ust. § 8 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb. K činnostem, které by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz, je přitom vždy třeba souhlasu příslušného orgánu ochrany přírody. Městský soud v Praze konstatoval, že úřady ve Ždírci nad Doubravou a Krucemburku pochybily, pokud ŘSD neupozornily na nutnost podat žádost o vydání souhlasu, nicméně to nic nemění na jeho objektivní odpovědnosti. Navíc ŘSD bylo opakovaně ve věci kácení dřevin v jiných úsecích podél silnice I/37 upozorňováno, že pokácením může dojít ke snížení nebo změně krajinného rázu, muselo si být proto vědomo, že je k tomuto nutný souhlas. Obdobně v roce 2008 bylo ŘSD v souvislosti se zamýšlenou přeložkou silnice I/37, včetně úseku Ždírec nad Doubravou – Krucemburk, upozorněno na nutnost vyhodnocení záměru na krajinný ráz.

Podle ust. § 8 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny je ke kácení dřevin nezbytné povolení orgánu ochrany přírody, není-li dále stanoveno jinak. Povolení lze vydat ze závažných důvodů po vyhodnocení funkčního a estetického významu dřevin. Povolení ke kácení dřevin na silničních pozemcích může orgán ochrany přírody vydat jen po dohodě se silničním správním úřadem a povolení ke kácení dřevin u železničních drah může orgán ochrany přírody vydat jen po dohodě s drážním správním úřadem.

Podle ust. § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny k umístování a povolování staveb, jakož i jiným činnostem, které by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz, je nezbytný souhlas orgánu ochrany přírody.

ŘSD namítalo, že z ust. § 12 odst. 2 nevyplývala jeho povinnost, jakožto osoby, která hodlala činnost realizovat, opatřit si souhlas ke kácení. Ust. § 4 odst. 2 a ust. § 44 odst. 1

¹²³ Silniční komunikace I/37 je silnicí I. třídy protínající Vysočinu na trase mezi Chrudimí a Žďárem nad Sázavou, je významná i z hlediska dálkové dopravy a intenzita provozu odpovídá kategorizaci této komunikace.

téhož zákona, týkající se významných krajinných prvků, resp. souhlasu k některým činnostem ve zvláště chráněných územích, v tomto případě nelze použít a ani judikatura neřeší problematiku jednotně. Z tohoto důvodu bylo nutné aplikovat ust. § 50 odst. 2 správního řádu, který ukládá povinnost opatřit podklady pro vydání rozhodnutí rozhodujícímu orgán. Souhlas dle ust. § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny je tak nutné považovat za podklad pro vydání rozhodnutí o povolení kácení dle ust. § 8 téhož zákona.

Městský soud v Praze zdůraznil, že **zákon o ochraně přírody a krajiny předpokládá ve vztahu k životnímu prostředí ochranu různých zájmů, přičemž určitým záměrem či činností může být dotčeno i několik ochranných režimů zároveň, včetně ochrany krajiny potažmo jejího rázu.** *„V rovině konkrétní činnosti - kácení dřevin tak může být dotčena například ochrana památných stromů, ochrana chráněných druhů rostlin a živočichů, ale i krajinného rázu, apod. Jednotlivé dílčí zájmy jsou pak i určující pro vymezení věcné působnosti orgánů podílejících se na ochraně přírody a individuální nástroje sloužící k ochraně životního prostředí mohou sloužit k ochraně odlišných institutů, stát vedle sebe, případně se podmiňovat. V této souvislosti je nutné zabývat se tím, zda si správní orgán příslušný k ochraně jednoho ze zájmů musí všimnout i možného dotčení zájmu jiného, resp. zda tuto povinnost má účastník řízení.“*

Právě mnohost různých zájmů zdánlivě spojených pod pojmem ochrana přírody klade vyšší nároky na orgány ochrany přírody, které nemohou postupovat izolovaně bez ohledu na jiné zájmy, stejně jako na žadatele samotné, kteří se nemohou spokojit jen s rozhodnutím o jednom ze zájmů, aniž by nebylo rozhodnuto o zájmu jiném (v tomto případě ochrana dřevin a vedle ní ochrana krajinného rázu). V opačném případě bude řízení stíženo vadou, která může mít vliv na zákonnost rozhodnutí. Dotčení jiného ochranného režimu, resp. krajinného rázu přitom může být ověřeno buď samostatnou činností orgánu (především místním šetřením, náhledem do databází, atd.), případně může vyplývat z podkladů předložených účastníkem řízení (souhlas, stanovisko, atd.). V posuzované věci tedy z povahy věci konečné rozhodnutí, jímž bylo kácení povoleno, nemělo být vydáno, dokud nebyl vydán souhlas dle ust. § 12 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb.

Současně však na základě výše uvedené judikatury nelze konstatovat, že by bylo pouze na správních orgánech, aby se zajímaly o možný dopad určitého záměru či činnosti, neboť ani osoby zamýšlející určitou činnost nebo záměr nejsou automaticky zbaveny odpovědnosti za porušení jiného ochranného režimu a je i na nich, aby se zajímaly, zda nebude jejich činností dotčen jiný zájem (například právě krajinný ráz), a obrátily se na

příslušný úřad. Uvedené dle soudu platí tím spíše, pokud se jedná o profesionální subjekty, které v rámci své činnosti opakovaně či dlouhodobě řeší rizika spojená s ohrožením zájmů chráněných dle zákona č. 114/1992 Sb., případně pokud je takovému subjektu možné dotčení známo z minulosti.

Stěžejním argumentem ŘSD bylo porušení zásady ochrany dobré víry adresáta rozhodnutí veřejné správy. ŘSD namítalo, že z rozhodnutí orgánů, kterými bylo povoleno kácení, lze dovozovat, že dopady byly vyhodnoceny tak, že k negativnímu dopadu ve smyslu ust. § 12 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb. nemohlo dojít. ŘSD tak bylo dle jeho názoru sankcionováno za porušení povinnosti, kterou mu zákon neukládá, byť jednalo v souladu s pravomocným rozhodnutím orgánu ochrany přírody. Bylo proto v dobré víře, že koná na základě platného rozhodnutí.

S tímto se Městský soud v Praze vypořádal tak, že *„určitým záměrem nebo činností může být zároveň dotčeno i několik ochranných režimů zákona č. 114/1992 Sb., přičemž v některých případech jsou činnosti vázány na předchozí souhlas vydaný k tomu kompetentním orgánem ochrany přírody ještě před rozhodnutím v řízení vedeném jiným orgánem. V posuzované věci bylo o povolení ke kácení rozhodováno dle zákona č. 114/1992 Sb., tj. nikoli podle zvláštního právního předpisu. (...) Z tohoto důvodu musel být souhlas vydán formou samostatného správního rozhodnutí, přičemž až samotné povolení ke kácení představovalo v dané věci rozhodnutí konečné, před jehož vydáním bylo nutné zajistit ochranu i jiných zájmů. Dle soudu tak není z hlediska naplnění objektivní odpovědnosti žalobce u daného deliktu s ohledem na skutkové okolnosti případu rozhodující, zda činnost měla základ v pravomocném rozhodnutí jiného správního orgánu, které se však týkalo pravidel podle jiného ochranného režimu.“*

Toto rozhodnutí je cenné v tom, že jednoznačně popisuje střet více dílčích veřejných zájmů v rámci ochrany přírody a zároveň konstatuje, že jde o zájmy svou povahou nezávislé, jinými slovy, ochranou jednoho z nich ještě není vyčerpán veřejný zájem na ochraně přírody jako celek.¹²⁴ Ostatně to, že není vždy snadné posoudit vzájemně si konkurující zájmy ochrany přírody, a stanovit, který z nich a v jakém rozsahu bude upřednostněn, je obecně známo i z hospodaření v lesích, kdy je např. potřebné snižovat počty jelení zvěře, protože jinak by způsobovaly škody na lesních výsadbách. Jelen tak může být pro myslivce ozdobou lesa, zatímco pro lesníka je „škodnou“. Podobně tomu může být u invazních nebo jinak se

¹²⁴ To s nadsázkou ilustruje i známé přísloví: *Zabij bobra, zachráníš strom.*

nadměrně rozšiřujících se rostlin, v posledních letech vynakládá Správa Krkonošského národního parku značné prostředky na mechanickou likvidaci porostů borůvčí (brusnice borůvka - *Vaccinium myrtillus*) ve vysokohorském pásmu, přestože pro návštěvníky hor je sběr borůvek vítaným zpestřením horských procházek.

8.4 Ochrana krajinného rázu v nezastavěném území

Věřný zájem na ochraně krajinného rázu je svojí povahou je obtížně uchopitelný, protože na rozdíl od prvkové nebo plošné ochrany je předmětem zájmu *přírodní, kulturní a historická charakteristika určitého místa či oblasti, je chráněn před činností snižující jeho estetickou a přírodní hodnotu,*¹²⁵ resp. *krajina je část zemského povrchu s charakteristickým reliéfem, tvořená souborem funkčně propojených ekosystémů a civilizačními prvky.*¹²⁶

Výkladový problém jistě nečiní určení přírodní nebo historické charakteristiky území vč. pohledových dominant, kterými mohou být části přírody (např. kopce, z dálky viditelné skalní útvary, říční nivy, aleje nebo solitérní stromy apod.) Za prvky kulturní a civilizační potom pokládáme stavby a jiná člověkem vytvořená díla, pokud se projevují v dálkových pohledech nebo tvoří lokální dominanty (kostelní věže, rozhledny, tovární komíny, ale také prvky plošně rozsáhlé, typicky velké továrny a přehradní nádrže).

Větším problémem je posouzení, zda nějakou lidskou činností bude *krajinný ráz změněn ne nepodstatným způsobem*. Zde je značná míra diskrece, neboť konkrétní lidské dílo většinou zasáhne do vzhledu minimálně svého nejbližšího okolí. Pro splnění podmínky zásahu do krajinného rázu bude záležet jednak na intenzitě zásahu a také na posouzení, z jak velké plochy krajiny, bude tento zásah viditelný. Do jisté míry nejasnou otázkou je posuzování krajinného rázu v zastavěném území. Z výše uvedené definice lze podat, že ani urbanizované území není prosté přírodních prvků (alejí, parků, říčních koryt, částí území s přírodě blízkým režimem), o existenci kulturních a historických prvků nemluvě. Dle ust. § 12 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny se krajinný ráz neposuzuje v zastavěném území a zastavitelných plochách, pro které je územním plánem nebo regulačním plánem stanoveno plošné a prostorové uspořádání a podmínky krajinného rázu jsou dohodnuté s orgánem přírody. Zatímco podmínka existence zastavěných nebo zastavitelných ploch

¹²⁵ Ust. § 12 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny

¹²⁶ Ust. § 3 odst. 1 písm. m) zákona o ochraně přírody a krajiny

v územním plánu bude zjištěna jednoduše, skutečnost, že podmínky krajinného rázu jsou dohodnuté s orgánem přírody, je nutno prokazovat.¹²⁷

V případě že z územně plánovací dokumentace ani z jiných podkladů nevyplývá, že by daný záměr byl vypořádán orgánem ochrany přírody z hlediska vlivu na krajinný ráz, je třeba pro záměr zajistit souhlasné závazné stanovisko orgánu ochrany přírody (tj. stanovisko, že záměr nebude mít na krajinný ráz vliv, resp. že zásah bude mít vliv, ale bude prováděn pouze s ohledem na zachování významných krajinných prvků, zvláště chráněných území a dominant krajiny). Pro uvedené příklady se předpokládá, že pro takto vymezená území se požadavky ochrany krajinného rázu promítly do příslušné územně plánovací dokumentace. Pokud jde o formu dohody s orgánem ochrany přírody, tato není blíže specifikována. Pro účely existence dohody je třeba vycházet z toho, že orgán ochrany přírody byl zapojen do přípravy územně plánovací dokumentace, což musí být doloženo. Jestliže je prakticky v řízení o umístění stavby v zastavěném území nebo v zastavitelné ploše odkázáno na podmínky ochrany krajinného rázu dohodnuté s orgánem ochrany přírody, pak je na stavebním úřadu, aby toto jednoznačně odůvodnil.¹²⁸

8.5 Ochrana krajinného rázu v zastavěném území

Vcelku neurčitě pojatou povinnost nezasáhnout do krajinného rázu lze vysvětlit tak, že pokud je dominantou obce věž kostela, neměla by žádná stavba svojí velikostí a zejména výškou představovat vizuální konkurenci, a tím snížení estetické hodnoty urbanizovaného krajinného rázu vč. nezanedbatelné orientační funkce (krajinné dominanty, tomto případě věž kostela často slouží člověku jako základní orientační bod). Naopak v případě většího sídla, které má mnoho umělých dominant (předpokládejme opět kostelní věž, komín továrny a několik dvanáctipodlažních panelových domů), v takovém případě bude cílem jednak nevytvářet novou významnější dominantu, než jaké již existují, a zároveň, pokud dojde k zásahu do krajinného rázu, např. vybudováním vysokopodlažních domů, zvažovat, zda jejich umístění nezasáhne do pohledové plochy dominanty, kterou z hlediska urbanistického a krajinářského vnímáme jako žádoucí. Jinými slovy, vyšší domy domy budou obecně přípustné, ale nikoliv na místě, které představuje důležitou pohledovou osu, na které můžeme žádoucí dominantu (kostelní věž) vidět. Takovouto pohledovou osou může být vizuální

¹²⁷ SNOPKOVÁ, Tereza. Je na místě ochrana krajinného rázu ve městě? 20. 12. 2019. Dostupné na: epravo.cz.

¹²⁸ Tamtéž.

kontakt s kostelní věží vedlejší obce (tyto prvky byly často záměrně komponovány v období baroka a jsou proto důležitou kulturní hodnotou krajiny), popř. bude stanoveno, že výhled na kostelní věž nemá být přerušen z některého směru, např. od železniční zastávky (role orientačního bodu), nebo od návsi.¹²⁹

8.6 Konflikt zájmů ochrany přírody a památkové péče

Posuzování konfliktu zájmů ochrany přírody a památkové péče v rámci stanovisek EIA se věnuje Jitka Jelínková.¹³⁰ Konkrétně řeší návaznost závazných stanovisek, přičemž dospívá k těmto řešením: „V případě, kdy závazné stanovisko orgánu státní památkové péče bude mít formu správního rozhodnutí (podle § 14 odst. 1 nebo odst. 2 zákona o státní památkové péči), půjde ve vztahu k rozhodnutí orgánu ochrany přírody podle § 8 odst. 1 ZOPK o tzv. řetězcí se individuální správní akty. K legálnímu provedení činnosti je nutné, aby obě rozhodnutí byla souhlasná. Vzhledem k „logice“ procesů by rozhodnutí orgánu státní památkové péče mělo předcházet rozhodnutí orgánu ochrany přírody podle § 8 odst. 1 ZOPK. Pokud půjde o závazné stanovisko orgánu státní památkové péče podle § 149 správního řádu, tedy rozhodnutí podmíněné závazným stanoviskem, které bude jako podmiňující akt subsumováno rozhodnutím stavebního úřadu, rovněž půjde v případě tohoto rozhodnutí stavebního úřadu a rozhodnutí orgánu ochrany přírody o na sobě nezávislé správní akty. Půjde-li o ostatní případy, na něž dopadá § 11 odst. 3 zákona o státní památkové péči, bude závazné stanovisko orgánu státní památkové péče vydávané formou závazného stanoviska podle § 149 správního řádu podkladem pro rozhodnutí orgánu ochrany přírody podle § 8 odst. 1 ZOPK.“

Z kontextu je zřejmé, že oba veřejné zájmy jsou zásadně stejné kvality, přičemž až v procesu rozhodování je třeba stanovit, který v daném případě bude upřednostněn, resp. zda nelze najít takové řešení, které by umožnilo ochranu obou zájmů současně. Podobně vyznívá i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2016, č. j. 1As 182/2016-28.¹³¹

¹²⁹ Praktickým příkladem ochrany optické osy (průhledu mezi dvěma historickými stavbami) je v oblasti města Olomouce optický koridor mezi Klášterním Hradiskem v Olomouci a klášterem na Svatém Kopečku u Olomouce. Jde o pohledovou osu vytvořenou v době baroka, jejíž účinek je zesílen lipovou alejí. Nezastavitelná plocha této osy je vtělena do platného územního plánu, který (zejména, ale nikoliv jen) z těchto důvodů omezuje územní rozvoj v katastrálním území Pavlovičky a Chválkovice.

¹³⁰ JELÍNKOVÁ, J. povolování kácení dřevin ve vztahu k ustanovením jiných zákonů – EIA po novele a památková péče. In Ochrana přírody 3/2015.

¹³¹ „Obecně nelze říci (...), že je-li objekt chráněn prostřednictvím státní památkové péče, vylučuje tato skutečnost jeho ochranu z hlediska ochrany přírody a krajiny. Naopak, památkově chráněné objekty bývají často

9. Poměrování veřejných zájmů různých typů

9.1 Ochrana přírody a rozvoj elektrizační soustavy

Častějším příkladem sporů veřejných zájmů je spor veřejných zájmů různých skupin, nejčastěji spor veřejného zájmu ochranného a rozvojového. Následující text se snaží pomocí analýzy konkrétních rozhodnutí přinést obecně použitelné závěry o vlastnostech veřejných zájmů, o způsobu jejich třídění, aplikace a postupu při jejich vážení.

K problematice konfliktu veřejných zájmů, konkrétně zájmu na rozvoji elektroenergetické soustavy a zájmu ochrany přírody Nejvyšší správní soud konstatoval: *„k otázkám ekonomické povahy nepochybně lze při tomto rozhodování přihlídnout; ekonomickou stránku stavby však nelze vyvyšovat nad vlastní předmět řízení, tedy zachování hodnot krajiny a harmonického měřítka v krajině. (...) Ekonomický přínos může odůvodnit zásah do krajinného rázu, avšak nikoliv zásah excesivní. (...) Předmětem řízení dle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny je především zkoumání vlivu umísťované či povolované stavby na krajinný ráz, přitom je možné vzít v úvahu i ekonomický přínos stavby či veřejný zájem na energetické bezpečnosti a výrobě elektrické energie z obnovitelných zdrojů, ovšem nikoliv do té míry, že by pro tyto zájmy bylo možné zcela obětovat právě zájem na zachování krajinného rázu, tj. přírodní, kulturní a historické charakteristiky krajiny, k jejíž ochraně je orgán ochrany přírody podle citovaného ustanovení přímo povolán“*.¹³²

Z kontextu rozhodnutí je zřejmá snaha podrobit tyto (v daném případě) vzájemně si odporující veřejné zájmy poměrování. Pokud proti sobě stojí zájem na ochraně krajinného rázu a zájem na rozvoji elektroenergetické soustavy (v tomto případě zřízením několika větrných elektráren, jejich trafostanic a distribučního zařízení přenosu elektřiny), nelze *a priori* kterýkoliv z těchto zájmů posoudit jako důležitější. Nezbývá tedy než zhodnotit, do jaké míry bude ten který zájem dotčen silně, pokud se upřednostní zájem opačný. Zjednodušeně řečeno, zda by byl citelnější zásah do krajinného rázu v případě povolení výstavby větrných elektráren, nebo zda by byl citelnější zásah do rozvoje elektroenergetické soustavy v případě nepovolení výstavby větrných elektráren. (Řečeno ještě s větší mírou obecnosti – poškodí se krajinný ráz více realizací elektráren, než by se poškodil rozvoj elektroenergetické soustavy jejich nerealizací?) Na takovou otázku lze předkládat relevantní

součástí krajiny (typicky si lze představit nejruznější zámecké parky, hřbitovy či hrady tyčící se na kopcích a spoluvytvářející charakter krajiny).“ Není přitom žádný důvod pro jednu ochranu vylučovat druhou. V situaci, kdy se tyto oblasti prolínají, bude muset být zamýšlený záměr posouzen z hlediska obou (všech) dotčených veřejných zájmů.

¹³² Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 11. 2007, č. j. 2 As 35/2007-75

tvrzení – např. krajinný ráz se poškodí výrazně, na velké ploše (sloupy budou vidět ze vzdálenosti pěti kilometrů, nadto jde o území se značnou přírodně estetickou hodnotou, atp.). Naopak nepovolením výstavby elektrárny se rozvoj elektroenergetické soustavy omezí jen částečně (jednak kvůli relativně malým potenciačním výkonům elektráren a jednak díky možnosti tyto příkony zajistit jinak, aniž by muselo vzniknout riziko nedostatečné kapacity rozvodné sítě). Za použití této logiky tedy nebude zřízení větrných elektráren povoleno, neboť by zasáhly do krajinného rázu nepřijatelným způsobem.

9.2 Kácení dřevin v ochranném pásmu kanalizačního vedení

Oprávnění kácet dřeviny rostoucí mimo les bez předchozího souhlasu orgánu ochrany přírody je zákonem přiznáno jen v omezeném počtu případů (v rámci údržby dráhy, pozemní komunikace, rozvodu plynu a elektroenergetického vedení). Ve vládním návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s implementací předpisů Evropské unie v oblasti invazních nepůvodních druhů, předloženém Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky v listopadu 2019, se objevila novelizace ust. § 8 odst. 2 zákona o ochraně přírody v tom smyslu, že by bylo možno použít ohlašovací režim i u ochranných pásem vodovodního a kanalizačního vedení. Ve znění předloženém vládou dne 6. 1. 2020 byl tento odstavec vynechán, nicméně osobní invencí poslance Josefa Kotta byl znovu vrácen.

Předně nutno konstatovat, že problematika výjimky z povolovacího režimu kácení dřevin pro údržbu vodovodního vedení nijak nesouvisí s obsahem novely zákona, který je zaměřen na omezování invazivních druhů rostlin a živočichů. Jde tedy o tzv. přílepek. Dále lze říci, že jeho schválením by došlo k podstatnému ohrožení dřevin rostoucích mimo les, zejména stromořadí v urbanizovaném prostředí. Vzhledem k tomu, že rozvod pitné vody a kanalizace je běžným vybavením většiny městských ulic, znamenalo by to, že většinu uličních alejí by bylo možno vykácet na pouhé oznámení.

Zatřetí jde o opatření nesystémové. Výjimka z povolovacího režimu jsou v podstatě jen čtyři – pro silnice, železnice, pro rozvody plynu a nadzemní elektrické vedení. Jiné výjimky právo ČR nezná, přestože inženýrských sítí, které se obvykle v urbanizovaném prostředí nacházejí, je celá řada (podzemní rozvody elektřiny, rozvody telefonního signálu, optické a datové rozvody, horkovody a parovody vč. vratného kondenzátu, atp.). Pomineme-li rozvody plynu, u nichž je výjimka logicky odůvodnitelná mimořádným rizikem, které

poškození plynového rozvodu vyvolá, nelze bez povolení kácet dřeviny pro ochranu žádné v zemi vedené inženýrské sítě.

Na základě toho lze konstatovat, že není rozumný důvod, proč by měla být stanovena výjimka pro kácení v případě existence vodovodního i kanalizačního řádu a jeho přípojek. Na druhou stranu autor této práce nijak nezpochybňuje, že zejména kořeny stromů a větších keřů dokážou poškodit jakékoliv podzemní vedení, i když to většinou není proražením vlastního produktovodu (to se stává např. u křehkých kameninových kanalizačních rour), ale často kořeny odhalí (rozruší) hydroizolační vrstvu roury, a dojde ke korozi na kovovém prvku.

9.3 Kácení dřevin na dráze a v obvodu dráhy

Jistou spojitost mezi kácením dřevin rostoucích podél pozemních komunikací nalézáme i při výkonu ochrany dráhy, tedy dopravní cesty určené pro železniční provoz. I když lze konstatovat, že postavení drážního správního úřadu je poněkud silnější, než je postavení správního úřadu silničního k téže problematice, lze nalézt určité styčné body.

Problematice kácení dřevin na dráze a v obvodu dráhy se věnuje *rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 24. srpna 2016, č. j. 2 As 1/2016 – 57*. Kasační stížnost podala Správa železniční dopravní cesty, státní organizace,¹³³ proti Krajskému úřadu Zlínského kraje, o zamítnutí odvolání proti rozhodnutí Městského úřadu Kroměříž, o povolení kácení celkem 22 ks stromu topol černý (*Populus nigra*), rostoucích na pozemku dráhy. Těžištěm sporu byla argumentace SŽDC, že při posuzování povolování kácení dřevin na dráze je rozhodný drážní zákon,¹³⁴ nikoliv zákon o ochraně přírody.¹³⁵

¹³³ Správa železnic, státní organizace (resp. do roku 2019 Správa železniční dopravní cesty, státní organizace) je osobou zřízenou zákonem, na kterou byla přenesena správa podstatné části železniční infrastruktury v České republice, zejm. samotné dráhy vč. příslušenství, řídicích a bezpečnostních prvků na dráze a některých drážních budov a pozemků, které bezprostředně nesouvisí se zajištěním provozuschopnosti dráhy.

¹³⁴ K oprávněním dle zákona o dráhách konstatuje Nejvyšší správní soud, že: „*neobsahuje žádné ustanovení, které by se výslovně týkalo ochrany dřevin a povolování jejich kácení. Stěžovatelka (SŽDC – pozn. vložena) sice poukazovala na § 5 odst. 3, § 10 a § 22 odst. 1 písm. a) zákona o dráhách a § 11 a § 14 vyhlášky, ale z těchto ustanovení nelze v žádném případě dovodit pravomoc provozovatele dráhy nebo drážního správního úřadu rozhodnout o kácení dřevin rostoucích na pozemku v obvodu dráhy. V § 5 odst. 3 zákona o dráhách je obecně stanoveno, že stavba dráhy a stavba na dráze musí splňovat technické podmínky a požadavky bezpečnosti provozování dráhy a drážní dopravy; v § 10 citovaného zákona je upravena ochrana před nebezpečím hrozcím z nemovitostí v sousedství dráhy a v § 22 odst. 1 písm. a) je upravena obecně povinnost provozovatele dráhy provozovat dráhu pro potřeby plynulé a bezpečné drážní dopravy podle pravidel pro provozování dráhy a úředního povolení.*“

Dle rozhodnutí NSS: „*Problematiku ochrany a kácení dřevin rostoucích mimo les, jimiž jsou stromy a keře rostoucí jednotlivě i ve skupinách ve volné krajině i v sídelních útvarech na pozemcích mimo lesní půdní fond, upravuje zákon o ochraně přírody a krajiny. Tento zákon tedy dopadá na všechny dřeviny rostoucí na pozemcích mimo lesní půdní fond, tj. i na dřeviny rostoucí na pozemcích v obvodu dráhy. Pokud je úmyslem zákonodárce vyjmout dřeviny rostoucí mimo les z působnosti orgánů ochrany přírody, činí tak výslovně [viz např. ust. § 59 odst. 1 písm. j) zákona č. 254/2001 Sb., o vodách, ve znění pozdějších předpisů]. V zákoně o dráhách se však žádné ustanovení shodného či obdobného obsahu nenachází. Vzhledem k tomu, že zákon o dráhách a zákon o ochraně přírody a krajiny mají odlišný předmět úpravy, nelze mezi těmito zákony stanovit poměr obecného a zvláštního.*

Rozhodnutí tak petrifikuje současnou praxi, kdy lze dřeviny rostoucí na dráze (rozuměno samozřejmě především dřeviny rostoucí na pozemcích dráhy, mimo průjezdný profil dráhy), kácet jen na základě rozhodnutí orgánu ochrany přírody po projednání s drážním úřadem. Zákon o dráhách ani jiný zákon nestanoví, že pokud jde o ochranu dřevin a povolování jejich kácení, by měl věcnou působnost drážní správní úřad, a to ani jako speciální stavební úřad.

Ne nezajímavé je i posouzení námitky SŽDC, že „*ochrana bezpečného provozu dráhy má větší váhu než ochrana přírody a krajiny*“. K tomuto NSS sděluje, že „*v případě, kdy dřeviny představují zdroj ohrožení života, zdraví nebo majetku, lze tyto odstranit v souladu s ust. § 8 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny, tj. bez předchozího povolení orgánu ochrany přírody.*“ NSS se tak zjevně vyhnul nutnosti přezkoumávat sílu dvou konkurujících veřejných zájmů. Jeho odůvodnění se jeví přesvědčivým, ale problematiku nevyčerpává zcela, lze např. odkázat na tvrzení SŽDC, že „*ze zkušeností a provozní evidence stěžovatelky (SŽDC – pozn. vložena) totiž plyne, že na dráhu padají dřeviny převážně zdravé; jakákoli dřevina v obvodu dráhy, ohrožující ji zejména v případě svého pádu, představuje nebezpečí*“, přičemž autor této práce o pravdivosti tohoto argumentu nepochybuje. Argumentace NSS možnosti kácet dřeviny nemocné a jinak zjevně provozně nebezpečné, se v tomto jeví planá, protože občasné padání větví nebo jejich částí, je bohužel přirozeným biologickým projevem

¹³⁵ Podle ust. § 8 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny je ke kácení dřevin nezbytné povolení orgánu ochrany přírody, není-li dále stanoveno jinak. Povolení lze vydat ze závažných důvodů po vyhodnocení funkčního a estetického významu dřevin. Povolení ke kácení dřevin na silničních pozemcích může orgán ochrany přírody vydat jen po dohodě se silničním správním úřadem a povolení ke kácení dřevin u železničních drah může orgán ochrany přírody vydat jen po dohodě s drážním správním úřadem.

některých druhů dřevin, zejména pionýrských.¹³⁶ NSS zde bohužel argumentaci k právní hodnotě jednotlivých veřejných zájmů a jejich případné kategorizaci, nijak nerozvinul, ač by to bylo užitečné.

¹³⁶ Topoly, stejně jako např. břízy, jeřáby nebo jívy, představují rychle rostoucí (pionýrské) dřeviny s nižší kvalitou dřevní hmoty (řídké dřevo). Opad větví nebo jejich částí vlivem uschnutí, větrem nebo zatížením námrazou je u těchto dřevin velmi častým jevem.

10. Konflikt veřejných zájmů – silniční stromořadí

10.1 Alej a její význam

Velice dobrou modelovou (ale i navýsost praktickou) problematikou je spor zájmů na bezpečnosti a plynulosti silničního provozu a zájmů ochrany přírody (vč. ochrany dřevin a ochrany krajinného rázu) při řešení sporů o silniční stromořadí. Těžko bychom hledali praktičtější příklad, kdy vystupuje hned několik veřejných zájmů, a to zájmy ochranné (ochrana přírody jako oborový zájem, rozpadající se do několika zájmů speciálních, zejm. ochrana dřevin rostoucích mimo les a ochrana krajinného rázu), veřejný zájem rozvojový (rozvoj silniční soustavy a plynulost silničního provozu) a konečně zájem ochrany zdraví (bezpečnost silničního provozu).

Vzhledem k tomu, že výsadba alejí kolem důležitých cest probíhala několik století jako záměrná činnost, představují silniční aleje častou dopravně technickou závadu na pozemních komunikacích (zejména stromy sázené velmi blízko průjezdního profilu). Naproti tomu stromová nebo keřová vegetace vysazovaná záměrně na pomocných pozemcích komunikace (zejm. na náspech, zářezech a na volných plochách mimoúrovňových křižovatek), která tvoří ochrannou zeleň pozemní komunikace a která je vysazená s přihlédnutím k provozním potřebám pozemní komunikace, není alejí a nepředstavuje na komunikaci závadu (tyto plochy jsou od průjezdního profilu zpravidla oddělené svodidlem nebo terénním prvkem, čímž se snižuje riziko nárazu vozidla do dřeviny).

Aleje představují významnou ekologickou a estetickou hodnotu krajiny, zároveň ale stromy rostoucí podél silničních komunikací představují riziko při nárazu vozidla do pevné překážky a někdy i zhoršují výhledové poměry na komunikaci (zejména v obloucích a u křižovatek). Zákonná definice stanovuje, že alejí je souvislá řada nejméně deseti stromů s pravidelným rozestupem, chybí-li v některém úseku souvislé řady nejméně deseti stromů některý strom, je i tento úsek považovaný za součást stromořadí, za stromořadí se nepovažují stromy rostoucích v ovocných sadech, školkách a porostech energetických dřevin nebo vánočních stromů.¹³⁷ Pojmy stromořadí a alej jsou synonyma, a takto jsou obě používána v této práci.

¹³⁷ Dle ust. § 1 písm. c) vyhlášky č. 189/2003 Sb., o ochraně dřevin a povolování jejich kácení.

Aleje představuje člověkem vytvořený prvek v krajině. Logické uspořádání stromů do řady¹³⁸ lze vnímat jako archetyp (tedy prvek objevující se od nepaměti v různých kulturách světa) a je jedním z historicky prvních příspěvků člověka pro krásu a čitelnost krajiny.¹³⁹ Původním smyslem alejí bylo zlepšení podmínek pro cestování, kdy stromy zajišťovaly stín, tím chránily nejen uživatele cesty, ale zároveň i cestu samotnou, zejm. vozovku před odnášením prachu silným větrem, zpomalováním síly deště a stínem, který brání přehřívání vozovky a tím zvyšuje její životnost.¹⁴⁰ I když dnes je většina silnic provedena ze soudržných bezprašných krytů (nejčastěji asfaltu), aleje mají na životnost vozovek (zejména snížením rizika přehřívání asfaltu) stále pozitivní vliv.

Přestože aleje máme většinou spojené s barokním krajinným urbanismem, kdy spojovaly funkčně a pohledově exponované stavby (zámky, kostely, kláštery, vyhlídky, apod.), existovaly v našich podmínkách již dávno před tím (asi první zmínka o alejích pochází z příkazu císaře Karla IV., aby byly při nově stavěných cestách zřizovány aleje k ochraně poutníků před sluncem, větrem a prachem, což je ostatně dodnes jeden z důvodů vzniku nových alejí). Systematicky se aleje na našem území zřizovaly od počátku 18. století v souvislosti s výstavbou císařských cest, aktivita ještě zintenzivnila v době vlády císařovny Marie-Terezie Lotrinské (1740 - 1780). Počátkem 19. století začaly být aleje módní záležitostí v souvislosti s rozvojem klasicistního výtvarného názoru a postupného odklonu zahradnické tvorby od parku francouzského k parku anglickému (a později parku přírodně krajinářskému).

Po první světové válce byly ve velkém rozsahu obnovovány zanedbané (popř. během války pro dřevo vykáčené) aleje, přičemž často byly vysazovány ovocné stromy, nejčastěji jabloně, hrušně, třešně a švestky. Důvody nebyly estetického rázu – pravidelná úroda kolem obecních silnic pomáhala obohatit jídelníček chudších vrstev obyvatelstva, lidé mohli stromy sklízet bez omezení a poplatků. Naproti tomu období po 2. světové válce alejím nepřálo, a to

¹³⁸ Rozeznáváme aleje jednořadé, kdy stromy rostou pouze po jedné straně cesty, dvouřadé, které obklopují cestu z obou stran (ty jsou co do četnosti jednoznačně nejčastější) a výjimečně i víceřadé, zpravidla z důvodu symetrie se sudým počtem řad (čtyři, šesti nebo dokonce osmiřadé).

¹³⁹ Vlastnost alejí prostorově členit a utvářet krajinné scény, doložitelnost této kvality na družicových a leteckých snímcích, prokazatelnost historického prostorotvorného záměru či souvislostí zřejmých z historických map, je exaktně doložitelnou a hodnotitelnou kvalitou. Krajinářské, urbanistické, architektonické či hospodářské struktury (uspořádání mezí, plužin, cest, silnic atp.), v terénu dobře rozpoznatelné (často zvýrazněné právě liniemi a koridory stromové vegetace, alejí a stromořadí) tak na základě současné legislativy mohou podléhat ochraně, budou-li přesně identifikovány, dokumentovány, zhodnoceny, popsány a k této ochraně navrženy. (HENDRYCH, Jan a kol. Metodika mapování evidence, dokumentace, péče a ochrany významných alejí a jejich dřevin. Praha: Výzkumný ústav Silva Taroucy pro krajinu a okrasné zahradnictví, v. v. i., 2015.)

¹⁴⁰ Rovně silnice ve Francii a Belgii, lemované stromořadím, charakteristický prvek této krajiny, jsou zase odkazem období vlády císaře Napoleona, tedy počátku 19. století.

jednak z důvodů zemědělského hospodaření spojeného s chemizací, a také postupného nárůstu automobilového provozu. Združstevňováním a mnohdy i násilnou kolektivizací se zpřetrhala staletí budovaná pouta člověka k půdě, mnoho lidí odešlo za prací do měst, a ti, kteří na půdě hospodařili, k ní neměli úctu.¹⁴¹ Řada alejí byla vykácena z důvodů scelování pozemků (snadnějšímu hospodaření za pomoci mechanizace), některé aleje zpustly neúdržbou.¹⁴²

Ještě větší problém než zemědělské hospodaření pro aleje znamenal rozvoj automobilové dopravy. Silnice realizované před 2. světovou válkou svým uspořádáním, šířkou a povrchem přestávaly vlivem silící automobilizace plnit svůj úkol, zejména z důvodu nedostatečné šířky, která byla před 2. světovou válkou u silnic 2. a 3. třídy (tehdejší terminologií cesty okresní a cesty obecní) obvykle 5,00 metrů. Dalším problémem bylo používání chemického posypu, který se zaváděl zhruba od 60. let. Při výsadbě dřevin se s budoucím používáním posypové soli nepočítalo, takže citlivější druhy stromů po několika zimách zcela odumřely. To málo z nich, které přečkaly desetiletí neúdržby, intenzivního zemědělství a posypové soli, zejména aleje lipové, javorové, jasanové a některé aleje ovocných stromů, zůstaly do dnešních dnů.

Krajinný ráz tvoří kulturně historické a estetické hodnoty krajiny podle ust. § 12 zákona, které je aplikovatelné na celý prostor krajiny, nikoli jen na určité specifické části. V souladu s Evropskou úmluvou o krajinně má možnost ochrany nejen ekologicky významných památných stromů (a jejich souborů, linií), či vybraných kulturních památek v jednotlivých kategoriích, stanovených zákonem o státní památkové péči, ale také celých linií alejí a stromořadí; chrání jejich polohu, kulturně historický kontext, umístění, ekologický a estetický význam, účín a trvalou přítomnost v krajinně, včetně zájmu na jejich trvalém zachování v obrazu krajiny. To jsou také z hlediska zákona o státní památkové péči významné krajinné, urbanistické a architektonické hodnoty území, které jsou ideálně také v rámci územně analytických podkladů závazné při územním plánování a rozvoji území podle stavebního zákona.

¹⁴¹ KUPKA, Jiří: Vybrané kapitoly z urbanizmu venkova. Praha: ČVUT, 2018, str. 23.

¹⁴² O alejové stromy by se mělo pečovat v souladu se zásadami správné arboristické praxe, zejména odstraňováním nemocných a uschlých větví, provádění občasného tvarového řezu, který zohledňuje požadavek provozní bezpečnosti a udržuje nezbytný volný profil pro provoz vozidel a dále odstraňováním konkurujících stromů a keřů (zejména švestkové aleje zarůstá a vizuálně i hospodářsky znehodnocuje podnožová dřevina slivoň myrobalán).

Aleje představují z hlediska ust. § 12 zákona o ochraně přírody a krajiny znaky přírodní charakteristiky a také současně znaky kulturní a historické charakteristiky. Významně se projevují ve vizuální charakteristice, spoluvytvářejí estetické hodnoty krajiny a harmonické vztahy v krajině, prostorovým členěním krajiny napomáhají vzniku harmonického měřítko krajiny. Výrazná struktura alejí např. členících zemědělskou krajinu ovocnými alejemi podél polních cest a silnic nebo přítomnost alejí okrasných dřevin, členících krajinu v okolí hospodářského dvora, mohou představovat dominantní rys kulturní a historické charakteristiky a tím se stávají ve smyslu § 12 tzv. kulturní dominantou. Soustavy alejí a dalších porostních celků a prvků (bažantnice, obory) se projevují v krajině četnými estetickými hodnotami, protože jsou komponovány s cílem vytvoření výtvarně-prostorových hodnot. Vznikají znaky a rysy (soustavy znaků) krajiny, které mohou mít v určitých případech jedinečný význam v rámci regionu nebo státu nebo mají neobyčejný význam v lokálním měřítku s vazbou na přírodní hodnoty (rybník, břehové porosty, skalní výchoz atd.).

Z hlediska ochrany krajinného rázu tedy aleje v četných případech musí být považovány za prvky krajinného rázu – mohou se podílet na vzniku přírodní a estetické hodnoty, mohou být kulturní dominantou, významným krajinným prvkem, mohou spoluvytvářet harmonické měřítko a harmonické vztahy v krajině. Aleje lze chránit na základě historické a kulturní hodnoty výsadby, jako biokoridor, útočiště hmyzu a jiných živočichů, ale například i vzácných druhů hub v rozpadajících se exemplářích. Podle zákona o státní památkové péči jsou historické aleje významnými doklady historického vývoje, životního způsobu a prostředí společnosti (...) jako projevy tvůrčích schopností a práce člověka.

10.2 Alej a konflikt veřejných zájmů

Problém kácení alejí je pravidelně se vracející bumerang. „Aktivní činnost“ organizací správy a údržby silnic v roce 2007, které padlo za oběť několik desítek kilometrů vesměs zdravých a hodnotných silničních alejí, vedla ke změně vyhlášky o kácení, v tom smyslu, že ke kácení alejového stromu je vždy třeba souhlasu orgánu ochrany přírody, a to na základě zdravotně technického posudku dřeviny.¹⁴³

¹⁴³ Přílehlavě na situaci reagovala zpráva na webových stránkách Ministerstva životního prostředí (Informační list č. 5/2008 ze dne 22. října 2008): „Na jaře 2007 se v některých krajích České republiky rozmohl nešvar, který znamenal velkou ránu obrazu české krajiny. Především podél silnic začaly být masově káceny aleje často zcela zdravých stromů s argumentem, že ohrožují bezpečnost silničního provozu. Takový argument ale kulhal na obě nohy. Bezpečnost provozu na silnicích ohrožují především neukáznění řidiči, nikoli stromy. Řidič má povinnost jízdu přizpůsobit podmínkám. Podle stejné logiky by musely ze silnic zmizet i dopravní značky či domy, protože

Při požadavku na částečnou nebo úplnou likvidaci alejí, které jsou vznášeny nejčastěji správcem silniční infrastruktury (Ředitelství silnic a dálnic ČR a krajské správy a údržby silnic) vstupují do děje tyto veřejné zájmy:

- zájem na bezpečnosti a plynulosti silničního provozu, který je vyjádřen buďto

a) pouhou snahou odstranit alej bez komplexní přestavby silniční komunikace

b) potřebou kácení v rámci komplexní přestavby silniční komunikace (rozšíření, narovnání trasy, přidání jízdních pruhů apod.)

- zájem na ochraně přírody, který se často rozpadá na tyto prvky

a) ochrana dřevin rostoucích mimo les (tj. „základní ochrana stromů“)

b) ochrana dřevin zvláště chráněných (památné aleje)

c) ochrana dřevin ze zvláštních důvodů (např. hnízdní stanoviště, výskyt chráněných bezobratlých živočichů, apod.)

d) ochrana aleje jako prvku krajinného rázu.

V našich podmínkách jsou z hlediska legislativy důležitá ustanovení týkající se ochranných pásem silničních komunikací. Problematiku silničního ochranného pásma upravuje zákon o pozemních komunikacích. Silniční ochranná pásma slouží k ochraně dálnic, silnic a komunikací I. nebo II. třídy a provozu na nich mimo souvisle zastavěné území obcí. Je v nich zakázána nebo omezena činnost, která by mohla ohrozit vlastní komunikace nebo provoz na nich. Silničním ochranným pásmem se rozumí prostor ohraničený svislými plochami vedenými do výšky 50 metrů a ve vzdálenosti 100 metrů od osy dálnice, 50 metrů od osy vozovky silnice I. třídy a ostatních místních komunikací I. třídy, 15 metrů od osy vozovky silnice II. třídy nebo III. třídy a místní komunikace II. třídy. V ochranném pásmu je omezena možnost výstavby, výsadby stromů a zemědělského hospodaření, která by mohla být překážkou přehlednosti a viditelnosti. Podle ust. § 33 tohoto zákona, v silničním ochranném pásmu na vnitřní straně oblouku silnice a místní komunikace I. nebo II. třídy, o poloměru 500 metrů a menším a v rozhledových trojúhelnících prostorů úrovnových křižovatek těchto pozemních komunikací, se nesmí zřizovat a provozovat jakékoliv objekty, vysazovat stromy nebo vysoké keře a pěstovat takové kultury, které by svým vzrůstem a s přihlédnutím k úrovni

i do nich může nepozorný řidič se svým autem narazit. Mnohem efektivnější by bylo, kdyby podél českých silnic přestaly řidiče rozptylovat nejrůznější billboardy a další reklamní poutače, jak je zvykem v řadě evropských zemí.“

terénu rušily rozhled potřebný pro bezpečnost silničního provozu.¹⁴⁴ Podle ust. § 35 uvedeného zákona (k ochraně dálnice, silnice a místní komunikace) jsou vlastníci nemovitostí v sousedství dálnice, silnice a místní komunikace povinni strpět, aby na jejich pozemcích byla provedena nezbytná opatření k zabránění sesuvů půdy, padání kamenů, lavin a stromů nebo jejich částí, vznikne-li toto nebezpečí výstavbou nebo provozem dálnice, silnice a místní komunikace nebo přírodními vlivy; vznikne-li toto nebezpečí z jednání těchto vlastníků, jsou povinni učinit nezbytná opatření na svůj náklad. O rozsahu a způsobu provedení nezbytných opatření a o tom, kdo je provede, rozhodne silniční správní úřad. Tato a další ustanovení vymezují limity, které určují potenciál výsadeb a obnov stromořadí a alejí podél pozemních komunikací.

K problematice veřejné zeleně v intravilánu obce lze doplnit, že obecně pojatá odpovědnost obce za údržbu a rozvoj zeleně na území obce nemůže být vykládána tak, že je obec povinna na své náklady a svoji odpovědnost nést údržbu veřejné zeleně, pokud se nachází na veřejném, prostranství, ale na soukromém pozemku (tj. nikoliv na pozemku samotné obce.¹⁴⁵ Ust. § 35 zákona o pozemních komunikacích, podle něhož vlastníci nemovitostí v sousedství pozemní komunikace jsou povinni strpět, aby na jejich pozemcích byla provedena nezbytná opatření mj. k zabránění padání stromů nebo jejich částí, je tedy nutno aplikovat v tom smyslu, že tato povinnost tíží vlastníky sousedních pozemků, nikoliv ex lege příslušnou obec.

¹⁴⁴ Kulturní rostlinou, které svým vzrůstem může ohrozit výhledové poměry na pozemní komunikaci, je typicky kukuřice cukrová (*Zea mays*), jejíž robustní stvol běžně dorůstá výšky kolem dvou a půl metru.

¹⁴⁵ Dle nálezu Ústavního soudu I. ÚS 2200/15 ze dne 22. 11. 2016 k výkladu ust. § 35 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích: „... z oprávnění obce v samostatné působnosti při „ochraně veřejné zeleně na veřejných prostranstvích“ coby místní záležitosti (ve smyslu ustanovení § 35 zákona o obcích), obecně závaznou vyhláškou ukládat povinnosti „k zajištění udržování čistoty ... zeleně v zástavbě a ostatní zeleně“ (§ 10 písm. c) zákona o obcích) nelze v žádném případě dovést, že je také oprávněna tuto činnost přímo provádět, a to na vlastní náklady, resp. za ni nést odpovědnost.

...
Vyjmutí prostor vlastněných soukromými subjekty a splňující zákonné znaky veřejného prostranství z veřejnoprávního režimu veřejného prostranství by vedlo k podstatnému ztížení či znemožnění právní regulace společenských vztahů, na nichž má obec jako veřejnoprávní korporace veřejný zájem (např. oprávnění ukládat na základě obecně závazných vyhlášek povinnost k ochraně místních záležitostí veřejného pořádku, k ochraně životního prostředí a udržování čistoty).“

10.3 Metodické doporučení MŽP k aplikaci některých ustanovení vyhlášky o ochraně dřevin a povolování jejich kácení

*Metodické doporučení MŽP k aplikaci některých ustanovení vyhlášky o ochraně dřevin a povolování jejich kácení*¹⁴⁶ nemá sílu právního předpisu, nicméně jeho hodnota vychází z autority vydavatele. Ke kácení stromořadí i ke kácení jednotlivých stromů, které jsou součástí stromořadí, je třeba povolení orgánu ochrany přírody, a to bez ohledu na obvod kmene. Zde je akcentovaná zvýšená ochrana stromořadí oproti ostatním dřevinám rostoucím mimo les, které metodické doporučení popisuje takto:

„OOP (orgán ochrany přírody – pozn. vložena) v rámci správní úvahy posuzuje žádost o povolení kácení stromů tvořících stromořadí také s ohledem na jejich zvýšenou společenskou funkci oproti jednotlivým stromům. OOP bere v této souvislosti v úvahu původ a funkční význam stromořadí. Ten je zjiřitelný zejména u mladých stromořadí tvořených stromy, na které se na základě původní právní úpravy dosud nevztahovala žádná právní ochrana. Zvýšený společenský význam stromořadí lze předpokládat např. v případě, kdy jeho výsadba byla uložena jako náhradní výsadba ke kompenzaci ekologické újmy vzniklé pokácením dřevin podle § 9 odst. 1 zákona¹⁴⁷ nebo kdy bylo založeno jako součást plánu společných zařízení pozemkových úprav, s dotační podporou.“

Za stromořadí se považuje liniové uspořádání stromů, a to nejen jako doprovod liniových staveb nebo vodních toků, ale i veškeré další liniové struktury v krajině tvořené stromy s pravidelnými vzdálenostmi (rozestupy) mezi jedinci, např. stromořadí podél polních cest a pěšin, linie stromů tvořící hranice pozemků, větrolamy. Není tedy nutné, aby stromy doprovázely cestu, vodní tok nebo jiný prvek v krajině, což se týká nejčastěji alejí na mezích (hranicích pozemku). Za stromořadí se naopak nepovažují liniové keřové porosty, resp. výsadby, stříhané živé ploty, nebo upravované stěny, i když jsou vysazeny ze dřevin, které mohou být i stromového vzrůstu (např. habr, buk, javor, smrk, zerav, cypřiš). Toto pravidlo se uplatní zejména v intravilánu, v extravilánu se keře vysazují vesměs jen jako součásti silniční ochranné zeleně.

¹⁴⁶ Metodické doporučení Ministerstva životního prostředí, odboru obecné ochrany přírody a krajiny, k aplikaci některých ustanovení vyhlášky Ministerstva životního prostředí č. 189/2013 Sb., o ochraně dřevin a povolování jejich kácení, ve znění pozdějších předpisů, dostupné na serveru www.epravo.cz.

¹⁴⁷ Dle ust. § 9 odst. 1 zákona o ochraně přírody může orgán ochrany přírody ve svém rozhodnutí o povolení kácení dřevin uložit žadateli přiměřenou náhradní výsadbu ke kompenzaci ekologické újmy vzniklé pokácením dřevin. Současně může uložit následnou péči o dřeviny po nezbytně nutnou dobu, nejvýše však na dobu pěti let.

Povolení ke kácení není třeba „... ke kácení dřevin se stanovenou velikostí, popřípadě jinou charakteristikou. Stanovenou velikost, popřípadě jinou charakteristiku určí Ministerstvo životního prostředí obecně závazným právním předpisem“. (podle ust. § 8 vyhlášky č. 395/1992 Sb. je stanovenou velikostí obvod kmene 80 cm ve výšce 130 cm.). Povolení rovněž není třeba „... ke kácení dřevin z důvodů pěstebních, to je za účelem obnovy porostů, nebo při provádění výchovné probírky porostů, při údržbě břehových porostů prováděné při správě vodních toků, k odstraňování dřevin v ochranném pásmu zařízení elektrizační a plynárenské soustavy prováděném při provozování těchto soustav a z důvodů zdravotních, není-li v tomto zákoně stanoveno jinak. Kácení z těchto důvodů musí být oznámeno písemně nejméně 15 dnů předem orgánu ochrany přírody, který je může pozastavit, omezit nebo zakázat...“. Kácení bez povolení úřadu je taktéž povoleno, je-li jejich stavem dřeviny zřejmě a bezprostředně ohrožen život či zdraví, nebo hrozí-li škoda značného rozsahu.

10.4 Alej Republiky u obce Žižkovo Pole

Jedním z příkladů pozitivního působení občanské společnosti je záchrana aleje mezi Přibyslaví a Žižkovým Polem v Kraji Vysočina. Jde o historickou alej vysázenou v roce 1924 (ke 450. výročí úmrtí Jana Žižky) při okresní silnici mezi Přibyslaví a obcí Žižkovo Pole, přičemž hlavním důvodem bylo zdůraznění místa údajného úmrtí Jana Žižky, které bylo už roku 1874 upraveno jako památník se sadovou úpravou. Oboustranná lipová alej lemující silnici v délce téměř tří kilometrů, je do dnešních dnů z větší části zachována, přičemž významná většina stromů byla dle dendrologického posudku z roku 2004 v dobrém stavu.

Obec Žižkovo Pole se, jakožto vlastník pozemní komunikace vedoucí do Přibyslavi, se rozhodla pokácet oboustranné stromořadí z důvodu komplexní rekonstrukce silnice. Vzhledem k tomu, že osová vzdálenost obou stran stromořadí je ca. šest metrů, není možno silnici rozšířit tak, aby bylo umožněno bezkolizní vyhýbání vozidel. Zejména v zimě, kdy na Vysočině často a silně sněží, dochází ke tvorbě vyjetých kolejí a jejich následnému přemrznutí, což činí provoz nebezpečný a málo plynulý.

Rozhodnutí Obecního úřadu obce Žižkovo Pole ohledně povolení kácení dřevin rostoucích mimo les bylo rozhodnutím Krajského úřadu Kraje Vysočina zrušeno a v mezidobí bylo rozhodnuto o památkové ochraně aleje, čímž byla možnost alej vykácet podstatně ztížena. Na základě širšího jednání mezi vedením přilehlých obcí, Krajským úřadem Kraje Vysočina, Správou a údržbou silnic Kraje Vysočina a organizací Arnika bylo navrženo

k realizaci kompromisní řešení, které předpokládá rekonstrukci komunikace v původní šíři při zachování stromořadí, pouze s vybudováním několika výhyben (tj. míst, kde je pozemní komunikace rozšířena a umožňuje vyhýbání vozidel) a pro tento účel nezbytným kácením (max. deseti stromů), přičemž kmeny ponechaných stromů budou natřeny pásem bílé barvy, aby se zvýšila bezpečnost provozu za soumraku.¹⁴⁸ Toto řešení lze považovat za rozumný kompromis, který budoucím generacím uchová mimořádnou alej při zajištění přiměřených podmínek na pozemní komunikaci.

¹⁴⁸ Praxe nátěrů kmenů silničních stromořadí bílou barvou existovala již před rokem 1989, později od ní většina silničních správ z ekonomických důvodů upustila. Krajská správa a údržba silnic Vysočiny je aktuálně patrně jedinou organizací v zemi, která tyto nátěry systematicky provádí.

11. Právní úprava ochrany dřevin ve Velké Británii. Souběh ochrany přírody s jinými veřejnými zájmy.

11.1 Princip srovnávací úvahy

V rámci srovnávací úvahy provedu komparaci předpisů na úseku ochrany přírody ve Velké Británii. Základním smyslem je získat informace o formách ochrany přírody a způsobech její realizace. Ochrana přírody je, obdobně jako v České republice, vnímána jako komplexní disciplína, která zahrnuje několik podoblastí, které se mohou dostat do konfliktu, a tím zdánlivě kompaktní problematiku rozdělit na nutnost hledání důležitějšího ze zájmů, tedy v podstatě poměrování veřejného zájmu. Pokud jde o samotný pojem veřejného zájmu (*angl. public interest*), lze mít za to, že je svým obsahem obdobný významu, který mu přikládáme u nás. Problematika ochrany přírody je zajímavá též z hlediska, že koncepčně vychází z jiných premis, neboť je výsledkem vývoje trvajících několik set let, přecházející od soukromoprávní ochrany přírody (ze strany osvědčených vlastníků půdy) až po byrokratizovaný model současné právní úpravy. I v něm ale nalezneme řadu odlišností, zejména velký důraz na osobní odpovědnost a dobrou vůli vlastníka pozemku, což lze vnímat jako jeden z projevů anglosaského právního myšlení. Je však nutno podotknout, že vzhledem k výrazným odlišnostem jednotlivých systémů ochrany přírody nelze posoudit všechny relevantní instituty. Zároveň nelze předpokládat, že je možno pojmout institut veřejného zájmu v celé jeho šíři a zejména ve všech jeho konturách sporů s jinými veřejnými a soukromými zájmy. Přesto si myslím, že má smysl podívat se na to, *jak to dělají jinde*.

Velká Británie je kulturní země, hrdá na své dějiny, přírodu, kulturní památky a svůj způsob života. Pro anglický způsob myšlení byla vždy příroda a krajina jednou z nejdůležitějších hodnot. Británie byla průkopníkem světové průmyslové revoluce, která od poloviny 18. století podstatně změnila vzhled krajiny, zejm. střední Anglie (*Black England*), a to zakláním textilních, sklářských a keramických továren, dolů, koksoven, hutí, ale také dělnických měst, umělých vodních cest pro dopravu zboží a surovin, a samozřejmě i železnice. Překotná industrializace vyvolala v Britech zájem obklopovat se hezkou krajinou, stromy a udržovanými zahradami. Není jistě náhodou, že koncepce parkových úprav, která se během 19. století stala v Evropě standardem, je nazývána anglická.¹⁴⁹ Snaha o vytvoření

¹⁴⁹ Anglický park je charakteristický zdánlivě přirozeným rozvržením prvků, a to kvalitních trávníků, soliterních a skupinových dřevin, vodních ploch, drobných staveb, atd. I když je dopředu promyšleným kompozičním celkem, výsledný dojem je přírodě velmi blízký. Anglický park je vývojový stupeň časově navazující na park francouzský, který byl oblíbený v průběhu 18. století, výtvarně charakterizovaný pevnou kompozicí, užívání

souladu přírody a člověkem záměrně komponovaných přírodních i umělých prvků je dle názoru autora této disertační práce jedním z největších přínosů anglické kultury naší civilizaci.

11.2 Základní podmínky ochrany

Nepřekvapí tedy, že úroveň ochrany přírody, je ve srovnání s naší, velmi vysoká. Právní úprava ochrany dřevin je stanovena zejména v části VIII zákona o územním plánování z roku 1990 (*Town and Country Planning Act 1990*), (v textu jako „zákon o územním plánování“) a v nařízeních o územním plánování - ochrana stromů, platných pro Anglii, z roku 2012 (*Town and Country Planning (Tree Preservation) (England) Regulations 2012*) a dále v části 6 zákona o místní správě z roku 2011 (*Localism Act 2011*)

I z toho lze vyčíst význam, jaký se ochraně dřevin přikládá. Oproti české právní koncepci, která zahrnuje tři základní prvky ochrany dřevin (dřeviny zvláště chráněné – památné stromy, ochrana v rámci chráněných území a ochrana stromů, splňující určité vlastnosti, rostoucích mimo les) je britská koncepce odlišná:

- 1) nerozlišuje kategorii stromů zvláště chráněných, tj. období našich památných stromů
- 2) ochrana dřevin je pojata široce, a zahrnuje jak dřeviny rostoucí mimo les, tak i dřeviny lesní
- 3) ochrana se nepřiznává jen stromům, ale za určitých podmínek i keřům a keřovým skupinám
- 4) pro ochranu dřeviny se nevyžaduje minimální velikost kmene jako v České republice,¹⁵⁰ přiznání ochrany se posuzuje dle více kritérií s vyšší mírou diskrece správního orgánu
- 5) specifikem je zvláštní ochrana živých plotů, která v tuzemském právu nemá obdobu
- 6) příslušnými správními orgány jsou obecné územně plánovací úřady (naším názvoslovím stavební úřady), nikoliv speciální orgány ochrany přírody, jako v ČR¹⁵¹

pravých úhlů, kružnic a přímek jak v půdorysu, tak i náročnou údržbou dřevin (stříhané špalíry, kordony, pečlivě tvarované keře, atp.)

¹⁵⁰ Dle české právní úpravy je pro posouzení, zda pro je pro kácení nebo jiný zásah do dřeviny nezbytné rozhodnutí, je rozhodný obvod kmene alespoň 80 cm ve výši 1,30 metrů nad zemí.

¹⁵¹ Vzhledem ke specifikům britského administrativního systému je v tomto textu použit obecný pojem správní orgán bez rozlišení, zda jde o úřady na úrovni místní (*local*), hrabské (*county*) nebo královské (*crown/state*).

- 7) základním procesním institutem je příkaz k ochraně stromů, kde správní orgán stanovuje nejen zákazy a omezení, ale i povinnost k údržbě dřeviny apod.¹⁵²

11.3 Příkaz k ochraně stromů

Příkaz k ochraně stromů (*Tree Preservation Order*) je příkaz vydaný správní orgánem k ochraně konkrétních stromů, skupin stromů nebo lesa, který může zakázat kácení, odstranění vrcholu (*angl. topping*), ořez větví, odstranění kořenů, úmyslné poškození nebo úmyslné zničení stromů. Je-li pro kácení udělen souhlas (*angl. felling licence*), může být podmíněn dalšími povinnostmi, které musí být dodrženy. Spíše než *příkaz* tento úkon odpovídá našemu pojmu *rozhodnutí*, a to z důvodu, že je proti němu přípustný opravný prostředek.

Majitelé stromů nesmí bez písemného souhlasu správního orgánu provádět jakékoli z činností, vyžadujících povolení. Jsou odpovědní za údržbu stromů na svém pozemku, na druhou stranu právní předpisy nestanovují, s jakou pravidelností nebo v jakém standardu mají být stromy udržovány. Správní orgán však může povzbudit dobrou péči o dřeviny prostřednictvím veřejné podpory.

Na rozdíl od poměrně jednoduchého Českého pravidla velikosti stromu (přesněji délky obvodu ve výšce 1,30 metrů), nestanovuje britská úprava pevná pravidla pro posouzení, které stromy ochraně podléhají. Výčetem jsou ale stanoveny tyto vlastnosti pro posouzení hodnoty dřevin:

- a) viditelnost (*v angl. visibility*): stromy nebo alespoň některé z nich by měly být obvykle viditelné z veřejného místa, jako je silnice nebo stezka, nebo přístupné veřejnosti;
- b) velikost a habitus (tj. tvar koruny);
- c) vzácnost dendrologického druhu, kulturní nebo historická hodnota;
- d) příspěvek ke krajině a vztah k ní (lze připodobnit k našemu pojmu vliv na krajinný ráz); a
- e) příspěvek k charakteru nebo vzhledu chráněného území.

Základním smyslem ochrany je existující riziko, že dojde ke škodlivým zásahům. Není však nutné, aby zásah bezprostředně hrozil. Správní orgán např. může posoudit, že

¹⁵² EVANS, David. A History of Nature Conservation in Britain. London: Routledge, 1997, 312 stran.

dřeviny jsou ohroženy v důsledku předpokládaného územního rozvoje a může z tohoto důvodu vydat příkaz. Správní orgán může rovněž zvážit další zdroje rizik pro stromy se značnou hodnotou. Například změny vlastnictví a záměry kácení stromů nejsou vždy známy předem, v takovém případě je přípustné, aby příkaz byl vydán preventivně a proaktivně předešel možnému riziku.

Správní orgány mohou použít příkaz k ochraně všeho, co lze běžně nazvat stromem. Z principu to nezahrnuje keře, ale předmětem ochrany může být společenství stromů a keřů v udržovaném nebo neudržovaném živém plotu. Příkazu lze použít k ochraně jednotlivých stromů, stromů v dané oblasti, skupin stromů nebo celého lesa. Chráněny mohou být stromy jakékoli velikosti nebo druhu. Zde je zjevný podstatně širší rozsah ochrany než v právním řádu našem, kde se ochrana dřevin přímo vztahuje jen na stromy, ochrana keřů a dalších nižších rostlin je nepřímá, v rámci obecné ochrany přírody.

V případě ochrany dřevin na civilních nebo vojenských letištích nebo v jejich blízkosti, se doporučuje projednat věc s vlastníkem nebo provozovatelem civilního letiště nebo ministerstvem obrany. V případě ochrany dřevin v areálu chráněné kulturní památky (*angl. schedule monument*) se správním orgánům doporučuje věc projednat s organizací *Historic England* před vydáním příkazu. Zde se projevuje anglosaské právní myšlení, které ke splnění povinnosti vnímá jako dostatečné pouhé doporučení. V naší právní kultuře by použití slov „se doporučuje“ asi bohužel nevedlo k zamýšlenému cíli.

Rozhodnutím lze:

- udělit souhlas bezpodmínečně;
- udělit souhlas za podmínek, které považuje za vhodné;
- odmítnout souhlas.

Správní orgán musí o žádosti rozhodnout, neměl by tedy vydávat rozhodnutí, které podstatně mění rozsah prací, než jak o ně bylo zažádáno. Správní orgán však může udělit souhlas jen s některými z prací, o něž bylo zažádáno.

Podmínka se může:

- týkat náhradní výsadby;
- omezit rozsah schválených prací;

- nařídit provedení opakovaných prací (např. sekání vysoké trávy několikrát do roka)
- stanovit jinou dobu trvání souhlasu než dvouleté období.

Náhradní výsadba vysazená z jiných důvodů než dle zákona o územním plánování není automaticky chráněna původním příkazem. Příkaz obsahující souhlas s pracemi je platný po dobu 2 let počínaje datem jeho udělení. Správní orgán však může rozhodnout o stanovení jiné časové lhůty s podmínkou souhlasu. Pokud některá stanovená lhůta vyprší a vlastník stromu si přeje provést dříve schválené práce, je třeba podat další žádost o souhlas.¹⁵³

11.4 Způsoby ochrany dřevin

Příkazem lze chránit jednotlivý strom, skupinu stromů nebo keřů nebo území lesa jako celek. Pokud si stromy zaslouží **samostatnou ochranu**, měly by je správní orgány uvést jako jednotlivé stromy v příkazu. U stromů rostoucích ve skupině nebo v aleji by měla být použita **skupinová ochrana** stromů, kde by jednotlivá kategorie nebyla vhodná a je třeba chránit celkový dopad a kvalitu skupiny. Účelem **ochrany lesa** je chránit les jako celek. Z toho tedy vyplývá, že i když některé z dřevin nemusí být samy o sobě hodnotné, všechny stromy v lesích, které si zaslouhují ochranu, jsou chráněny a podléhají stejným ustanovením a výjimkám. Kromě toho jsou zákonem o územním plánování chráněny také stromy a stromky, které rostou přirozeně nebo jsou vysazeny v lesní oblasti až po vydání příkazu. Ochrana v rámci kategorie lesa by neměla bránit prospěšné správě lesů. Bez ohledu na to, zda správní orgán vydá příkaz, může povzbudit vlastníky pozemků k tomu, aby své lesy řádně obhospodařovali v rámci grantových schémat vyhlášených Britskou komisí pro lesnictví (*Forestry and Woodlands Advisory Committees*). Příkazy chránící les chrání stromy jakékoli velikosti v určené oblasti, včetně těch, které byly vysazeny nebo vzrostly až po vydání příkazu. Je tomu tak proto, že účelem zákona je chránit les jako funkční celek, tedy jako množinu všech prvků, které existují (nebo které za platnosti příkazu teprve vzniknou) na vymezeném území.

¹⁵³ FISHER, Elizabeth , LANGE, Bettina , SCOTSFORD, Eloise Environmental Law : Text, Cases & Materials. Oxford: Oxford university press, 2005.

11.5 Procesní aspekty příkazu

Příkaz nabývá účinnosti dnem, kdy jej správní orgán vydá. Tento (prozatímní) účinek trvá po dobu 6 měsíců, pokud není příkaz potvrzen nebo zrušen. Správní orgán by měl zajistit, aby všichni účastníci řízení dostali příkaz alespoň 28 dnů od data oznámení k podání svých prohlášení. Proti novému příkazu lze vznést námitky z jakéhokoli důvodu. Správní orgány mohou potvrdit příkaz, ať už bez změn nebo s úpravami. Mohou se také nepotvrdit příkaz, čímž se zruší. Správní orgány nemohou potvrdit příkaz, pokud nezohlednily zákonně vznesené námitky. Správní orgány mohou potvrdit příkaz pouze do 6 měsíců počínaje dnem, kdy byl příkaz vydán. Pokud tento termín zmešká a správní orgán i nadále považuje ochranu za nezbytnou, musí vydat příkaz nový. Proti příkazu se lze odvolat se k oborovému ministrovi (*Sectery of State* v Anglii a *Welsch ministers* ve Walesu). Tyto odvolání vyřizuje inspekce pro plánování jménem ministra. Soudní přezkum je možný u High Court of Justice.¹⁵⁴

11.6 Přehodnocení příkazu

Správní orgány mohou (z kontextu zákona *ex offio*) příkaz změnit, pokud např.:

- stromy byly v mezidobí odstraněny (zákonně nebo jinak);
- byly vysazeny náhradní stromy;
- stromy z jakéhokoli důvodu již nezasluhují ochranu
- příkaz obsahuje podmínky, které již neposkytují vhodnou nebo účinnou ochranu stromu;
- vyšly najevo chyby v příkazu.

Přehodnocení příkazů pomáhá zajistit, že ochrana je stále potřebná a příkazy odpovídají reálnému stavu. Správní orgánům se tedy doporučuje, aby své příkazy neustále kontrolovaly. Tento institut nemá ekvivalent na naší úpravě, neboť nejde o autoremeduru (ta znamená zrušení ještě nepravomocného rozhodnutí na základě argumentů v odvolání) a nejde ani o přezkum, protože jej vydává správní orgán, který původní příkaz vydal. Svojí povahou by se dal tento potup nazvat *obnovou řízení z úřední povinnosti*.

Jde o progresivní řešení, protože nutí správní orgán, aby se jednotlivými příkazy průběžně zabýval a kontroloval jejich plnění, resp. kontroloval, zda není třeba pro ochranu

¹⁵⁴ GRAHAM, Tom. *The Environment Act 2021: A Guide for Planners and Developers*. Bath: Bath Publishing Ltd: 2022, 200 stran.

dřevin udělat něco jiného. Takto stanovený postup se jeví jako příklad zlepšení i pro naše prostředí, na druhou stranu mám za to, že v reálně by nebyl příliš aplikovatelný, minimálně již proto, že angl. *shall* (v překladu *měl by*) by v našich podmínkách bylo vykládáno jako *nemusí*. Je ale rozhodně jedním z problémů veřejné správy v ČR, že správní orgán sice vydá rozhodnutí, ale není mu zpravidla uloženo, aby kontroloval, jestli je rozhodnutí skutečně realizováno (tj. je-li uložena povinnost, byla-li splněna a je-li stanoven zákaz, byl-li dodržen, zajistil výkon rozhodnutí).¹⁵⁵ Dohled nad splněním příkazu nebo zákazu z rozhodnutí, je tak v našich podmínkách vázáno buď na pečlivost úřední osoby, spíše ale na účastníky řízení, kteří jsou rozhodnutím správního orgánu dotčeni a splnění povinnosti v rozhodnutí uložené je v jejich zájmu, což rozhodně nelze vnímat jako systémově správné řešení. Jako logické se mi tedy jeví řešení, že by správní orgán, který rozhodnutí vydal, měl ve lhůtě jednoho roku od právní moci povinnost zkontrolovat, zda jsou podmínky rozhodnutí plněny, a pokud ne, měl by ex offio povinnost konat kroky k nápravě. Toto zdánlivě jednoduché pravidlo je v našich podmínkách značně ztíženo velkým množstvím opravných prostředků, včetně častého vracení věci nadřízeným orgánem orgánu nižšího stupně, které ve výsledku mají značný podíl na tom, že průměrná délka správního řízení v České republice patří k nejdelším na světě, to oddaluje základní smysl řízení, zamlžuje paměť úřední osoby i samotných účastníků, a vede v konečném důsledku ke snížení vykonatelnosti práva. To je ale problém, který by vydal na samostatnou práci.

11.7 Souběh různých veřejných zájmů

Zákon stanovuje případy, na které se vztahuje výjimka z povinnosti předem požadovat souhlas správního orgánu pro provádění prací na stromech podléhajících příkazu:

- odstraňování odumřelých stromů a odumřelých větví;¹⁵⁶
- na stromech a větvích provozně nebezpečných;
- práce nezbytně uložené jiným zákonem;
- při předcházení nebo omezení obtěžování jiných pozemků nebo staveb;

¹⁵⁵ Výjimkou je samozřejmě uložení peněžité sankce, které je systémově kontrolováno a vymáháno i v našich podmínkách.

¹⁵⁶ Výjimka se vztahuje na stromy nebo jejich části, které jsou mrtvé. Pro práci na nemocných nebo biologicky napadených stromech a jejich částech je ale nutný souhlas správního orgánu, pokud neplatí jiná výjimka. Při odstranění mrtvého nelesního stromu je (na rozdíl od obvyklosti v českém právu) ukládána náhradní výsadba.

- práce nezbytné k provedení územního rozhodnutí;
 - na ovocných stromech;
 - některými organizacemi při stavebních pracích na rozvoji technické infrastruktury,¹⁵⁷
 - pro účely údržby dálnice;¹⁵⁸
 - Agenturou pro životní prostředí a odvodňování;¹⁵⁹
- a• pro účely národní bezpečnosti.

Pro účely této práce jsou zajímavé výjimky z důvodu práce nezbytně uložené jiným zákonem, stavební práce na rozvoji technické infrastruktury dle zákona o rozvoji veřejné infrastruktury a z důvodu údržby dálnic. Příslušná úprava britského zákona o územním plánování neobsahuje odkaz na seznam zákonů, jejichž provádění nevyžaduje příkaz k ochraně dřevin, ten ostatně není ani součástí obdobné výjimky v našem zákoně o ochraně přírody a krajiny, takže lze jen odhadovat, že půjde o podobné účely (např. údržba dráhy, vodních toků, elektroenergetických vedení, atp.) Naproti tomu jsou zákonem o územním plánování výslovně vyjmenované výjimky pro stavební práce na rozvoji technické infrastruktury, při údržbě dálnic a pro účely národní bezpečnosti. Jde tedy o podobný režim, jak v tuzemském právu. Každý, kdo provádí práci na stromě, a to i v případě výjimky, je povinen taktéž dodržovat zákony na ochranu ptáků, netopýrů a divoké zvěře. V případě pochybností se doporučuje vyhledat radu od organizace *Natural England*, jak postupovat. Lze tedy uzavřít, že britská úprava předpokládá podobný postup při zvažování ochrany dřevin při konfliktu veřejných zájmů, např. pokud dřevina brání plnění jiného účelu (provozu dráhy, silnice, železnice, vodní cesty apod.) jako v českém právu.

Za účelem předcházet nebo omezit obtěžování jiných pozemků nebo staveb je vlastník bez nutnosti souhlasu oprávněn k provedení prací na stromech, které jsou nezbytné k zabránění nebo omezení obtěžování. Pojem obtěžování (*angl. nuisance*) se chápe v právním smyslu, to znamená, že obtěžování musí být žalovatelné ze zákona, tedy tam, kde způsobuje

¹⁵⁷ *Statutory undertaker* je označení některých organizací, které jsou zákonem oprávněny provádět stavební práce na rozvoji technické infrastruktury dle zákona o rozvoji veřejné infrastruktury (*New Roads and Street Works Act 1991*).

¹⁵⁸ Anglické názvosloví odlišuje pojem *motorway* (dálnice v našem slova smyslu) a *highway* (rychlostní silnice, tedy komunikace pro automobilový provoz s nižšími parametry než dálnice).

¹⁵⁹ Agentura pro životní prostředí a odvodňování nepotřebuje získat souhlas orgánu před kácení, tmelení otvorů, ořez větví, odstraňování kořenů stromů chráněných nařízením, aby mohla vykonávat své úkoly.

nebo existuje bezprostřední riziko, že způsobí skutečnou škodu. Zde je tedy právní úprava taktéž podobná tuzemské.¹⁶⁰

Souhlas správního orgánu není vyžadován ani pro provádění prací na ovocném stromu, který je pěstován pro produkci ovoce v rámci podnikání nebo živnosti. Před prořezáním jakéhokoli stromu pěstovaného pro produkci ovoce není nutný souhlas správního orgánu, pokud je práce prováděna v souladu se správnou zahradnickou praxí. Na druhou stranou jakékoliv zásahy do ovocného stromu, který neslouží primárně pro produkci ovoce (např. tvoří uliční stromořadí) souhlas vyžadují.¹⁶¹

Souhlas správního orgánu není za určitých okolností vyžadován u prací prováděných společnostmi zřízenými přímo státem nebo samosprávami, uvedenými v Nařízení o městském a venkovském plánování z roku 2012 (*angl. statutory undertaker*) nebo na jejich žádost. Očekává se, že veškerá kontrola vegetace je prováděna v souladu s nejlepší sadovnickou praxí. Rovněž by měli dbát na to, aby neporušovali ustanovení právních předpisů na ochranu rostlin a volně žijících živočichů.

Správní orgán vyřizující žádost o práce týkající se lesů musí udělit souhlas, pokud to odpovídá správné lesnické praxi, pokud není přesvědčen, že by udělení souhlasu nezajistilo zachování zvláštního charakteru lesa nebo lesního charakteru oblasti. Požadavky na správnou lesnickou praxi stanovuje Britský lesnický standard. Pokud se žádost týká stromů v chráněné oblasti, musí správní orgán věnovat zvláštní pozornost tomu, jak je žádoucí zachovat nebo zlepšit charakter nebo vzhled této oblasti.

Oznámení o plánovaných pracích se nevyžaduje pro:

- kácení nebo ořezání stromu, jehož průměr nepřesahuje 75 milimetrů; nebo
- kácení nebo ořezání stromu, jehož průměr nepřesahuje 100 milimetrů, pouze za účelem zlepšení růstu ostatních stromů (např. lesnická prořezávka).

V obou případech se průměr stromu měří přes kůru stromu ve výšce 1,5 metru nad zemí. Tyto výjimky se nepoužijí za okolností, kdy strom má více než jeden kmen v bodě 1,5 m nad

¹⁶⁰ Dle ust. § 1013 odst. 1 OZ se vlastník pozemku musí zdržet mj. imise stínu, pokud je v míře nepřiměřené místním poměrům a podstatně omezují obvyklé užívání pozemku. Dle ust. § 1017 odst. 1 OZ má-li pro to vlastník pozemku rozumný důvod, může požadovat, aby se soused zdržel sázení stromů v těsné blízkosti společné hranice pozemků, a vysadil-li je nebo nechal-li je vzrůst, aby je odstranil.

¹⁶¹ Nejde přitom o ustanovení co do použití okrajové – ovocné stromy představují zejména ve venkovských oblastech časté dřeviny v urbanizovaném území, neboť byly původně sázeny jako zdroj ovoce pro chudší obyvatele, i když dnes představují spíše funkci estetickou. Pokud se týká reálií České republiky, bývají aleje přestárých ovocných stromů v obcích často nahrazovány okrasnými ovocnými stromy, tedy dřevinami, které jsou vyšlechtěny z jedlých odrůd, jejich plody jsou velmi dekorativní, ale již nejedlé (např. okrasné jabloně).

přirozenou úrovní terénu, pokud kterýkoli kmen, měřený nad kůrou v tomto bodě, přesahuje příslušné minimum.

Každý, kdo poruší Příkazu tím, že poškodí nebo provede práci na stromu chráněném Příkazem, aniž by získal povolení od správního orgánu, je vinen z přestupku a může být pokutován. Zákon o územním plánování stanoví, že každý, kdo v rozporu s pravidly o ochraně stromů

- kácí, odstraní kořeny nebo úmyslně ničí strom; nebo
- seřízne vrchol, ořeže, nebo úmyslné poškození strom způsobem vedoucím k zániku; nebo
- způsobuje nebo povoluje takové činnosti

je vinen z přestupku.

Pro účely tohoto zákona osoba nemusí strom, zcela zlikvidovat. Stačí, když se strom poškodí natolik, že už nemá smysl jej zachovat. Ustanovení § 210 odst. 2 zákona o územním plánování stanoví, že pachatelé těchto přestupků může být uložena pokuta až do výše 20 000 liber (GBP), bude-li usvědčen před soudem. V závažných případech může být osoba předvedena ke *Crown Court of England and Wales* a v případě, že bude usvědčena, jí bude uložena neomezená pokuta.

11.8 Úvod do ochrany živých plotů

Zvláštností britské koncepce ochrany přírody je nepochybně samostatná ochrana živých plotů (*angl. hedgrow*). Právní úpravu stanovuje zvláštní zákon (*The Hedgerows Regulations 1997*). Živé ploty, původně oddělující jednotlivé pozemky, jsou charakteristickým prvkem anglické krajiny. Svoji podobou jsou blízké mezím a remízům, které známe u nás. Rozdíl je ale v tom, že v anglické krajině byly hranice vymezovány důkladněji a meze neznamenal jen místo, kde se otáčí pluh, ¹⁶² ale byly cíleně tvořeny kamennými zídkami a posléze i záměrně zapěstovanými keři, které vytvořily hranici nepropustnou pro lidi i pro zvířata. Zejména z důvodu chovu hospodářských zvířat Britové začali vysazovat na hranicích pozemků keře, které byly zapěstovány do nepropustné houštiny, která zvířatům fyzicky znemožňovala překračovat hranice pozemků. Byly preferovány dřeviny s ostnitým nebo trnitým stonkem, což pochopitelně snižovalo motivaci zvířat se přes

¹⁶² Slovo *remízek* je odvozeno z *lat. remisio* – obrat

křovinu prodírat.¹⁶³ Tak vznikly v anglické krajině živé ploty. Britové si význam, jaký mají živé ploty pro jejich krajinu, její utváření, funkci ale také vzhled, uvědomují, čemuž odpovídá i zvláštní zákonná úprava.¹⁶⁴

Odhaduje se, že v letech 1984 až 1990 délka živých plotů ve Velké Británii poklesla o ca. 23 %. Výsledky průzkumu *Countryside Survey 2000* naznačily, že od roku 1998 byl zastaven pokles délky živých plotů, čímž legislativa prokázala svoji funkci.¹⁶⁵ *Countryside Survey 2007* odhaduje, že v Anglii je 402 000 km živých plotů udržovaných řezem. Dalších 145 000 km jsou relikty živých plotů a neudržované staré živé ploty.¹⁶⁶ V letech 1998 až 2007 se celková délka spravovaného živého plotu snížila jen o 6,1 % (26 000 km). Velkou část tohoto poklesu tvořily původně obhospodařované živé ploty měnící se na stromořadí a reliktní živé ploty, což odráží snížení intenzity obhospodařování.

11.9 Podmínky ochrany živých plotů

Živý plot je linie keřů, popř. stromů, která vznikla jako hranice mezi pozemky nebo oddělovala různé způsoby využití na témže pozemku. Živé ploty je zakázáno odstraňovat, provádět růstové zásahy, které způsobují trvalé poškození keřových plotů, apod. Vzhledem k charakteru keřů není pochopitelně omezeno jejich stříhání, vč. občasného stříhu zcela u země, pokud je tento ořez pro konkrétní druhy keřů vhodný. Závisí samozřejmě na druhu keře, místních podmínkách, stresových vlivech apod., každopádně pěstební zásah nesmí z déle dobého hlediska dřeviny poškozovat a snižovat jejich vitální schopnost

Živý plot je chráněn, pokud je:

¹⁶³ Není bez zajímavosti, že oblíbenou dřevinou živých plotů je jalovec (*Juniperus Sp.*), jehož plody slouží k výrobě tradičního anglického alkoholu - ginu. Pro nepovolené pálení alkoholu bylo používáno jalovcové dřevo i jako palivo, a to z důvodu, že při hoření vydává málo znatelný kouř.

¹⁶⁴ FISCHER, Elizabeth. *Environmental Law: A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press, 2017, 176 stran.

¹⁶⁵ <http://www.hedgelink.org.uk/index.php?page=19> (webové stránky organizace *Hedgelink*, které spojuje zájemce o živé ploty, pomáhá sdílet znalosti a nápady, spolupracuje se zemědělci a dalšími správci půdy na zachování a rozšiřování přírodního dědictví živých plotů.

¹⁶⁶ Dílčí požadavky na splnění podmínky ochrany:

- méně než 10 % mezer v půdorysu
- výška nejméně 1 metr, šířka nejméně 1,5 metru, plocha průřezu nejméně 3 m²
- nepůvodní bylinné druhy max. 10 %, nepůvodní dřeviny max. 10 %
- méně než 20 % bylinného krytí kopřivami, svizelí přítulou (*Galium aparine*) a šťovíkem
- šířka nerušeného (nekultivovaného) terénu musí být minimálně 2 metry na obě strany od osy živého plotu
- šířka trvalé bylinné vegetace musí být nejméně 1 metr.

- více než 20 metrů dlouhý, s mezerami o délce 20 metrů nebo mén
- méně než 20 metrů dlouhý, pokud na obou koncích navazuje na jiné živé ploty.

Další podmínkou ochrany je, že odděluje:

- pozemek využívaný pro zemědělství nebo lesnictví
- pozemek používaný k chovu nebo chovu koní, poníků nebo oslů
- společně vlastněný pozemek¹⁶⁷
- veřejná urbanizovaná zeleň (*angl. willage green*)
- místo zvláštního vědeckého zájmu
- chráněné evropské místo, jako je zvláštní chráněná oblast nebo zvláštní chráněná oblast
- místní nebo národní přírodní rezervace
- pozemek patřící státu.

Živý plot není chráněn, pokud se nachází v soukromé zahradě nebo ji ohraničuje. Živý plot splňuje podmínku důležitost (*angl. importace*) a je chráněný, pokud je alespoň 30 let starý a splňuje alespoň jedno z těchto kritérií:

¹⁶⁷ Společně vlastněná půda (*angl. common land*) je specifickým druhem spoluvlastnictví, charakterizovaný více oprávněnými osobami k určitému pozemku (soustavě pozemků), spočívajících ve vlastnických právech, břemenech, apod. I přes jistou archaičnost dodnes ve Velké Británii existuje zhruba 7000 takovýchto společenství a půda je většinou užívána k původnímu účelu, zejm. pasení dobytka a ovcí, břemena sekání trávy pro topení, těžby písku a kamene, pasení vepřů v dubových hájích apod.

- označí celou nebo část hranice farnosti,¹⁶⁸ která existovala před rokem 1850
- obsahuje historický prvek, například se nachází v areálu kulturní památky¹⁶⁹
- je zcela nebo zčásti v nebo vedle archeologického naleziště
- označuje hranici statku nebo panství nebo souvisí s jakoukoli budovou nebo jiným prvkem, který je součástí statku nebo panství a existoval před rokem 1600
- odpovídá historickému rozložení vlastnictví pozemků (*angl. field systém*), která existovala před rokem 1845
- rostou zde druhy rostlin zákonem chráněné
- obsahuje druhy, které jsou ohrožené, zranitelné a vzácné.

Práce nesmí poškodit hnízdící ptáky nebo zničit jejich hnízda pro kácení stromů, pro něž byl vydán příkaz k ochraně dřevin nebo stromů, pro jejichž kácení je vyžadován souhlas s kácením (*angl. felling licence*), je třeba tento souhlas získat.

Zákon stanovuje v příloze seznam dřevin, které jsou v rámci živého plotu chráněné. Zároveň je obsažena příloha, uvádějící byliny, které této ochraně podléhají také. Kromě řady druhů planých květin a různých travin zde nalezneme i kopřivu dvoudomou nebo zběhovce plazivý, které jsou v ČR vnímány jako plevele a žádné ochraně nepodléhají.

11.10 Právo na volný přístup do krajiny

Právní úpravu stanovuje zákon *Countryside and Rights of Way Act* z roku 2000 (dále jen „CROW“) a *Wildlife and Countryside Act* z roku 1981. Každý má právo vstoupit a zůstat na jakémkoli přístupném pozemku za účelem rekreace ve volné přírodě za podmínky, že nepoškodí žádnou zeď, plot či ohradu a zároveň respektuje obecná omezení uvedená v Příloze 2 tohoto předpisu a také jakákoli další omezení uložená v souvislosti s pozemky v CROW. Za přístupný pozemek (z *angl. „access land“*) je považována otevřená země a registrovaná obecní půda ve veřejném vlastnictví, označené tak na mapách vypracovaných příslušnými úřady, naopak přístupným pozemkem nejsou pozemky vyjmenované v Příloze 1, a to

¹⁶⁸ Členění anglické krajiny na jednotlivé farnosti je nejstarším územním členěním, vycházejícím z anglonormanského období. Reálně existující živé ploty nebo archeologické zjištění jejich existence je jednou z pomůcek pro určování historických hranic. Někdy pomáhá i botanika – na dřívější existenci živého plotu často odkazuje přirozený výskyt zvonku modrého (*angl. bluebells, lat. Hyacinthoides non-scripta*)

¹⁶⁹ Dle zákona o ochraně kulturních památek (*Ancient Monuments and Archaeological Areas Act 1979*)

například obhospodařovaná půda, zastavěné pozemky, parky, zahrady, pozemky na kterých probíhá těžba, ale i golfové hřiště, dostihové dráhy a letiště, pozemky sloužící k vojenským účelům a pozemky ohrazené za účelem chovu dobytka.

Příloha 2 stanoví omezení při výkonu práva vstupu na pozemky. Určuje, ve kterých případech se na osobu nevztahuje ustanovení CROW, například neopravňuje osobu vstupovat nebo zdržovat se na přístupném pozemku, pokud na takovém pozemku ve spojitosti se zákonnou aktivitou jakýmkoli způsobem zastrašuje lidi, překáží nebo jim brání, se záměrem odradit je od této aktivity nebo tak činí bez takového záměru. Umístí-li někdo na přístupném pozemku nebo na cestě vedoucí k takovému pozemku oznámení obsahující nepravdivé nebo zavádějící informace, které by mohly odradit veřejnost od výkonu svého práva, lze mu uložit pokutu. Za tímto ustanovením lze hledat zejména záměr zamezit umístování zákazových nebo jiných tabulí, které by měly odradit veřejnost od vstupu na lesní nebo jiný přístupný pozemek tam, kde toto právo skutečně mají.

11.11 Hodnocení srovnávací úvahy

Britská koncepce ochrany přírody se v mnohém liší od české, nicméně jde o rozdíly vzhledem k odlišné právní kultuře vesměs očekávatelné. Pro ochranu dřevin je charakteristické použití příkazu k ochraně dřevin, přičemž jde o formu rozhodnutí, které může stanovovat jak zákazy, tak i příkazy nutné z hlediska ochrany dřeviny. Britská koncepce nezná kategorii dřevin zvláště chráněných (tedy památných stromů), ochrana je poskytována právě jen pomocí příkazu. Na druhou stranu je příkaz značně variabilní, lze jím chránit nejen jednotlivé dřeviny, skupiny a aleje (jako u nás), ale také dřeviny v rámci lesa, což česká úprava zná, ale v rámci zcela jiné kategorie ochrany (zákon o lesích). Odlišné je také to, že příkazem jsou chráněny i dřeviny, které na daném místě vyrostou teprve v budoucnu (typicky při ochraně lesních dřevin), stejně jako skutečnost, že pokud se povolí kácení stromu, na který se vztahuje příkaz, pak i náhradní výsadba zde provedená, je automaticky tímto příkazem chráněna. Zcela odlišně je konstruována *ex offo* dozorová činnost správních orgánů, kdy orgán, který vydal příkaz, je povinen průběžně kontrolovat, zda je stromu poskytována nařízená péče, popř. zda příkaz nepozbyl smyslu zánikem stromu nebo jeho nenapravitelným poškozením, zda nedošlo k podstatným změnám v území, které by ochranu vyloučily apod. Naproti tomu tuzemská úprava rozlišuje mezi dřevinami zvláště chráněnými, kde povinnost správního orgánu průběžně strom kontrolovat dovodit lze, a obecnou ochranou dřevin, kde tato povinnost není, a realizuje se zpravidla až na základě podnětu jiných osob nebo žádosti

o zahájení řízení. Výraznou zvláštností je ochrana živých plotů jako podstatného prvku kulturní krajiny anglického venkova. Tento prvek není v české krajině významněji přítomen a tudíž ani chráněn. Na druhé straně meze a remízky, které plní podobnou funkci, součástí naší krajiny jsou, a lze uvažovat o tom, že by si zasloužily zvláštní ochrany, vč. obnovování těchto prvků zaniklých zejména v rámci kolektivizace v 50. letech 20. století.

Co se týče zákonné úpravy stanovující obecné oprávnění vstupovat do krajiny a procházet jí, je taktéž patrný koncepčně odlišný přístup. V právu tuzemském nalezneme právo obecného užívání lesů. Kdy každý může vstupovat do lesa (s výjimkou některých druhů lesů), sbírat lesní plody pro vlastní spotřebu a sbírat na zemi ležící suchý klest. Na druhou stranu není právo vstupu a průchodu stanoveno pro nelesní pozemky (zejm. pro plochy zemědělsky intenzivně využívané, louky, pastviny a podobně. Důvod, proč britská úprava stanovuje poměrně přesnou regulaci (tj. široký rozsah oprávnění ke vstupu na neohrazené pozemky) je dán pravděpodobně historickým vývojem, kdy většina pozemků je ve vlastnictví jednotlivců, a je velmi často ohrazena živými ploty, popř. kamennými zídkami, zatímco u nás krajina prošla obdobím kolektivizace, kdy byla do značné míry vymazána historická paměť vlastnictví jednotlivých pozemků, spojená často s fyzickou likvidací remízků a úhorů.

Britská úprava nemá přesněji upravený postup při konfliktu veřejných zájmů. Rozhodně ale ke konfliktům dochází, ty se ale řeší s britským klidem. V mnoha případech bude nápomocná specializovaná organizace zejm. Natural England a Monument England, která poskytuje odborná dobrozdání a v případě konfliktu lze hledat řešení na pozici ideální dohody.

Ústavní soud se ve své rozhodovací praxi věnuje zejména častému sporu veřejného zájmu a vlastnického práva (což je asi nejčastější bipartice v územním plánování). Dle jeho názoru: „(ve) všech členských státech má sociální funkce vlastnického práva konkrétní legislativní výraz. Všude je také stanovena omezení vlastnického práva v oblasti zemědělství, lesnictví, vodohospodářství, ochrany životního prostředí, územního plánování a urbanismu.“¹⁷⁰ Z tohoto pohledu lze zopakovat, že vlastnictví, jakkoliv jde o základní ústavní právo, mající pro oprávněného významnou ekonomickou hodnotu, kterou nutno chránit, není právem absolutním (ve smyslu nedotknutelným), ale je omezitelné ve veřejném zájmu tak, aby jeho výkonem nedošlo k podstatné poruše v plnění veřejných úkolů, majících celospolečenský význam. Vlastnické právo má tedy nepochybně i aspekt sociální.

¹⁷⁰ Nález ÚS ze dne 26. 4. 2021, sp. zn. IV ÚS2005/09.

12. Závěr disertační práce

Tato disertační práce si dala za cíl prozkoumat institut veřejného zájmu z několika jeho hledisek a úhlů pohledu. Hledět na tento pojem multidisciplinárně, hledat jeho kontury v právu, společenských vědách i ve významu obecném, v současnosti, minulosti, v realitách našich i cizích. Vycházet přitom z povahy částečně neurčitěho právního pojmu, který není (a pravděpodobně ani nemůže být) jednotně definován v právním řádu, neboť by se tím omezila možnost správních orgánů pojem přiléhavě vyložit v různých oblastech veřejného práva, kde se (téměř) všude veřejný zájem vyskytuje. Svojí povahou jde totiž o pojem průřezový, který je aplikován prakticky v každé činnosti veřejné správy.

Veřejný zájem je zpravidla obsažen v textu zákona, nebo lze veřejný zájem na dané problematice **ze zákona logicky odvodit**. (Víme tak, např. že existuje veřejný zájem na památkové péči, ochraně přírody nebo rozvoji elektroenergetické soustavy, protože existují právní předpisy, které tuto oblast regulují s jasným cílem zákonodárce, aby byly tyto zájmy chráněny). Je tak možné ztotožnit se s cíli zákona (včetně unijní a mezinárodní úpravy), vyjádřenými výslovně i odvoditelnými ze znění zákona za využití základních výkladových metod včetně výkladu systematického a teleologického.

Veřejný zájem lze vnímat prizmatem **ekonomie, sociologie nebo filosofie**. Jejich výklad nám může veřejný zájem přiblížit z jiné strany, i když tyto vědy operují s vesměs neurčitými pojmy bez normativní hodnoty. V ekonomii je snaha vidět veřejný zájem z hlediska užitečnosti, tedy jde o takový zájem, jehož realizací má užitek co nejvíce příslušníků dané komunity. Jakkoliv lze toto tvrzení obecně přijmout, bude činit užitečnostní hledisko řadu problémů, neboť ne každý veřejný zájem je přímo spojen s měřitelným užtkem jednotlivců nebo společnosti. Měřitelný užitek bude dán např. výstavbou silnice, elektrorozvodné soustavy, zřízením koupaliště nebo opravou historické stavby, která dostane nové společenské využití. Naproti tomu výkon některých veřejných zájmů se jednotlivců dotkne jen málo nebo neměřitelně: jak příklad lze uvést ochranu zvířat proti týrání, mezinárodní ochranu přírody, apod.

Podobně neostré budou z právního hlediska popisy veřejného zájmu, jakožto všeobecného dobra nebo vůle neurčité většiny. Je ale pravdou, společenské dobro, ač těžko kvantifikovatelné, je nepochybně tím, co má zákonodárce na mysli, pokud petrifikuje nějaký cíl jako veřejný zájem. Máme-li totiž chápat právo prizmatem práva římského jako dobré a spravedlivé (*bonum et aequum*), pak spravedlivé vysvětlíme poměrně snadno, ale nezbyvá

nám, než vyložit ono dobro zpravidla v rovině filosofické, neboť právně definovat, co je a není dobro v obecné rovině, to asi opravdu nejde.

Na základě výše uvedených tvrzení, důkazů, tezí a myšlenek mám za to, že se mohu pokusit o zodpovězení výzkumných otázek, které byly položeny na začátku této práce. Možná, že některé z nich se podařilo zodpovědět v textech, které tuto kapitolu předchází, ale určitě má smysl ty nejdůležitější argumenty přednést zde na jednom místě. Sebestředně věřím, že některé argumenty snad mohou čtenáři něčím prospět, a tím obohatit odbornou debatu o pojmu tak krásném, jak různorodém, kterým je veřejný zájem.

Výzkumná otázka č. 1: Je možno veřejný zájem ztotožnit se sumou všech soukromých zájmů?

Veřejný zájem bývá někdy ztotožňován se **sumou všech soukromých zájmů**, tedy jako pouhá sběrná kategorie toho, co si jednotlivci přejí. Takovýto výklad nutno odmítnout. Jedním z takovýchto pochybných příkladů je argumentace, že existuje veřejný zájem na ochraně vlastnického práva každého vlastníka. Logika tohoto argumentu je vadná; ochrana vlastnického práva je právem ústavním, na druhou stranu jeho výkon nemůže znamenat rezignaci na ochranu veřejného zájmu, neboť veřejné zájmy jsou hodnotovou protiváhou ústavních práv. Dle mého názoru však nelze připustit, že veřejný zájem je jen sumou ústavních práv (tj. např. zájmem na ochranu práv všech vlastníků). Pokud bychom na tento výklad přistoupili, koncept veřejného zájmu by se znehodnotil, neboť by již nebyl oním „vyšším dobrem“, ale každý by si do něj mohl vložit to, co se mu právě hodí.

Institut veřejného zájmu, existující v různých podobách několik tisíciletí, nepochybně osvědčil svou funkci a spolu se zásadou, že veřejná správa je službou veřejnosti jej lze považovat za materiální jádro veřejné správy vůbec. Mám za to, že na mnoha místech této práce je přesvědčivě vysvětleno, že rozdíl mezi veřejným a soukromým zájmem existuje; tomu není na škodu ani skutečnost, že ona hranice nebude v praxi dokonale ostrá.

Výzkumná otázka č. 2: Je možno souhlasit s názorem, že hlavním a absolutním veřejným zájmem je legalita?

Druhé poněkud sporné tvrzení konstatuje, že hlavním a absolutním **veřejným zájmem je legalita**, tedy zásada, že správní orgán jedná zákonně. Zásada legality je nezpochybnitelně jednou ze zásad správního práva, pokud již ne tou nejdůležitější. Legalita musí být při

činnosti orgánů veřejné správy vždy dodržena. Veřejné zájmy přítomny být mohou a nemusí, může se vyskytovat jeden nebo několik, v řízení mohou získat ochranu na úkor jiných veřejných či soukromých zájmů či nikoliv. Každopádně veřejné zájmy musí být vždy posuzovány z hlediska legality, tedy musí být v souladu se zákonem. Vzhledem k tomu, že jde o naprosto odlišné instituty, není jejich poměření smysluplné. Legalita je jen jakousi procesní vstupenkou, jakýmsi základem toho, jak musí veřejná správa fungovat, naproti tomu veřejný zájem, skládající se z mnoha desítek jednotlivých veřejných zájmů, představuje jakousi prioritnost některých zájmů nad jinými.

Výzkumná otázka č. 3: Jak definovat zásadu ochrany veřejného zájmu?

Dále je na místě vysvětlit **zásadu ochrany veřejného zájmu**, jak jí definuje správní řád. Zásada ochrany veřejného zájmu neznamena, že by správní orgány měly veřejný zájem, přesněji řečeno veřejné zájmy, samy formulovat, to je zásadně úkolem moci zákonodárné. (Tato skutečnost je již notoricky známou, a je vytvořena konstantní judikaturou vyšších soudů, jež jev této práci citována). Správní orgány taktéž nemohou veřejné zájmy vytvářet (nově definovat), ale na základě principu dělby moci jsou povolány v jednotlivých případech zpravidla obecně formulované veřejné zájmy konkretizovat. (Tedy posoudit, zda určitá činnost, určitý cíl nebo hodnota, je či není ve veřejném zájmu).

Definovat zásadu ochrany pojmu, který sám oficiální definici nemá, je nelehký úkol. Vycházíme-li z přesvědčení, že veřejný zájem je určitý směr nebo cíl (zájem, hodnota), kterou právní řád nařizuje chránit, potom ochrana tohoto cíle musí představovat neustálou a neutuchající potřebu činit vše, co je pro ochranu tohoto cíle potřebné, tedy povinnost orgánů veřejné moci z úřední povinnosti vyhledávat a upřednostňovat ta řešení, která veřejný zájem podpoří co nejvíce.

Výzkumná otázka č. 4: Je možno za veřejný zájem považovat i cíl, který není odvoditelný ze žádného právního předpisu?

Neexistuje žádný seznam veřejných zájmů (nejde o *numerus clausus*), přesto samotné definování jednotlivých veřejných zájmů v praxi problém zpravidla nečiní. Ostatně skutečnost, že většina správních orgánů, je co do působnosti značně specializovaná, vytváří zřejmou odpověď, jaké veřejné zájmy bude tento orgán chránit. (Tak u vodoprávního úřadu nebude pochybnosti, že jde o veřejný zájem na ochraně vod apod.) Může však nastat situace,

kdy budou ze strany účastníků řízení tvrzeno, že určitý zájem je zájmem veřejným. Zde je na správním orgánu, aby tvrzení posoudil s maximální mírou obezřetnosti, neboť toto může mít pro řízení zásadní význam. Poměrně známým příkladem je tvrzený veřejný zájem na rozvoji bydlení u komerční (developerské) výstavby. Zde soudy konstatovaly, že rozvoj bydlení (výstavba bytových domů) může být veřejným zájmem, pokud podmínky získávání bytů nějakým způsobem reflektují sociální podmínky žadatelů, tj. např. pokud by část bytů byla určena pro pronájem se sociálně únosným nájemným; to ale v případě developerské výstavby zpravidla nebude splněno.

Jednou ze základních vlastností veřejného zájmu je, že **musí být výslovně formulován ve vztahu ke konkrétní posuzované záležitosti** a musí být přesvědčivě odlišen od zájmu soukromého. Veřejný zájem dovozujeme zejména z právní úpravy. Skutečnost, že vedlejším důsledkem nějaké činnosti je uspokojení potřeby, která by svým obsahem mohla být veřejným zájmem (např. bytová potřeba) ještě neznamena, že jde o veřejný zájem. Pokud má být veřejný zájem v řízení nalezen (tedy pokud účastník jeho existenci namítá), nemělo by se jednat o následek nezamýšlený, ale takový, k jehož realizaci účastník řízení cíleně přispěl.

Nezanedbatelnou kapitolou je možnost **zneužití veřejného zájmu**, což je jedním z průvodních rysů totalitních společností, kdy veřejný zájem splyne s domnělým nebo skutečným zájmem většiny. V takovém případě dochází k vyprázdnění pojmu, zájem většiny je mocenským nástrojem politického boje. Příkladem převrácení pojmu jako nástroje politického násilí slouží Výbor pro veřejné blaho, činný v době Velké francouzské revoluce.

Několik kapitol bylo věnováno výkladu podobných pojmů. Prvním z nich je *obecný zájem*. Průzkumem uplatnění tohoto pojmu tato práce dospívá k názoru, že veřejný a obecný zájem nejsou dvě právně odlišné kategorie, spíše jde o pouhou názvoslovnou nejednotnost, která není v právu České republiky nijak výjimečná. Na druhé straně se lze domnívat, že pojem obecný zájem zahrnuje i některé jevy, které nejsou pod veřejný zájem zcela podřaditelné, typicky v případě aplikace v právu trestním, konkrétně ust. § 331 - 334 trestního zákona o úplatkářství, kde záležitostí obecného zájmu bude nejen to, co by bylo zájmem veřejným, ale i některé aktivity, které existují v režimu soukromého práva (např. poškozování zájmu zaměstnavatele korupcí nebo ovlivňování výsledků sportovních soutěží), pokud je zde dán zájem společnosti na jejich pravdivosti (např. česká fotbalová liga). Tato výjimka ale nebrání přesvědčení autora této práce, že pojmy veřejný a obecný zájem jsou ve správním právu pojmy synonymními.

Kolektivní zájem v sobě logicky zahrnuje stejný zájem více jednotlivců. Jak bylo opakovaně judikováno, skutečnost, že něco představuje zájem více jednotlivců, automaticky nevytváří zájem veřejný. Kolektivní zájem je neprávní pojem, nelze mu ale zcela upřít význam, může být nepochybně silným motivačním faktorem při tvorbě komunální politiky, pokud si např. většina občanů obce nepřeje na území obce nějaké zařízení nebo instituci, mohou to být ubytovací prostory pro občany bez přístřeší, pro utečence, výchovné ústavy pro mladistvé apod. Znak masovosti (tj. že o tento zájem stojí významná část obyvatelstva) v takovém případě dán je, není ale dán znak obecné prospěšnosti, popř. znak existence právního předpisu, který daný veřejný zájem reguluje.

Bipartici k veřejnému zájmu tvoří pojmem *veřejný statek*. Ten bývá popisován jako určitá hodnota (materiální vyústění), která je veřejným zájmem chráněna. Touto logikou můžeme říci, že existuje veřejný zájem na ochraně přírody a zároveň existuje veřejný statek, kterým je příroda. Toto rozdělení ale nemá oporu v legislativě a ani v teorii není zaužívané, protože se tyto pojmy často stírají. Každopádně pro aplikaci pojmu veřejného zájmu není rozhodné, zda jde cíl abstraktní nebo konkrétní, důležité je posouzení, zda veřejný zájem v řízení nalezen byl či nikoliv.

Veřejné blaho je pojem s velmi podobnými znaky jako pojem veřejný zájem. Současná legislativa s pojmem veřejného blaha nepracuje, nalézáme jej však v textech právních předpisů (nejen československých) z doby před druhou světovou válkou, přičemž si dovoluji tvrdit, že jde o pojem s veřejným zájmem synonymní. Je ale nutno mít na paměti, že pojem může mít v právním řádu cizí země poněkud jinou povahu – tak např. známá věta, obsažená v základním zákonu SRN: „Vlastnictví zavazuje. Jeho výkon musí sloužit veřejnému blahu.“ nelze vykládat optikou správního práva, zde je veřejné blaho chápáno jako idealistický cíl všeho lidského snažení, jako maximální soulad ve společnosti.

Vztah veřejných zájmů *oborových* a *speciálních* představuje právní teorií vesměs neřešenou oblast. Máme ve zvyku brát každý z veřejných zájmů jako samostatnou entitu, a takto s ním nakládat. Problémem však je, že jednotlivé veřejné zájmy nejsou vůči sobě na stejné úrovni podrobnosti. Jako příklad lze uvést, že máme jediný veřejný zájem na památkové péči, ale v oblasti ochrany přírody se nám tento oborový zájem rozpadá do několika zájmů speciálních: ochrana vod, ochrana vzduchu, ochrana lesa, ochrana zemědělského půdního fondu, ochrana zvířat proti týrání, ochrana zvláště chráněných území, památných stromů, krajinného rázu, ochrana krajiny jakožto funkčního a estetického celku, ochrana dřevin rostoucích mimo les, ochrana zvláště chráněných rostlin a živočichů, atp.,

příčemž rozhodně neplatí, že by tyto speciální veřejné zájmy nemohly být vůči sobě v konfliktním postavení, právě naopak, jak ilustruje tato práce. Neřešenou je otázka, jak přistupovat v řízení, kdy proti sobě stojí dva oborové veřejné zájmy, konkrétně při kácení dřeviny rostoucí mimo les pro účel postavení elektrorozvodné tratě, ale na straně veřejného zájmu na ochraně přírody se nám tento zájem dále rozpadá na obecnou ochranu přírody, ochranu dřevin rostoucích mimo les, ochranu krajinného rázu, popř. ještě ochranu půd (plocha pod sloupem bude vyřazena ze ZPF) atp. Na tuto otázku tato práce odpověď nedává, necht' je pro někoho inspirací v dalším výzkumu.

Výzkumná otázka č. 5: Je možné některé veřejné zájmy a priori nadřadit jiným veřejným zájmům?

K praktickým otázkám patří posouzení, zda jsou ze své povahy **některé veřejné zájmy nadřazené jiným veřejným zájmům**, nebo mezi nimi existuje vztah rovnosti. Ze samotné konstrukce pojmu veřejný zájem lze předpokládat, že jsou zásadně stejné kvality a významu. Výkladem řady soudních rozhodnutí, popsanych v této práci, je tato domněnka potvrzena. Nelze se tedy domáhat přiznání většího významu některému z veřejných zájmů jen proto, že chrání společenskou hodnotu, která je hierarchicky vyšší. Tak například není správné tvrdit, že veřejný zájem na ochraně života a zdraví člověka je nadřazen ostatním veřejným zájmům, které chrání jen cíle druhořadé - ať je to rozvoj hospodářství, dopravu, ochranu přírody, apod. Ostatní veřejné zájmy by pak byly tomuto zájmu nutně hierarchicky podřizeny, což by znamenalo degradaci všech ostatních veřejných zájmů, protože už pouhá existence veřejného zájmu na ochraně života a zdraví člověka by znamenala nutnost tento zájem upřednostnit. Tento výklad by znamenal diskvalifikaci většiny veřejných zájmů a neaplikovatelnost poměrování, jde tedy o názor zjevně mylný.

Výzkumná otázka č. 6: Jak vyložit, pokud zákon některé veřejné zájmy popisuje jako důležité nebo závažné?

Na stranu druhou, pokud z obsahu právního předpisu vyplývá zřejmá snaha zákonodárce o rozdělení veřejných zájmů na *prosté* a *kvalifikované*, tam hierarchii přijmout lze, ale nikoliv v té podobě, že by typově některé veřejné zájmy byly *a priori* důležitější než jiné. Smyslem kvalifikovaných veřejných zájmů je potřeba vázat nějaký následek v právu (nejen správním) na skutečnost, že nebude přítomen pouhý veřejný zájem, ale že tento zájem

bude v daném případě zjevně zesílen, bude mít kvalifikovanou podobu. Jako příklad lze uvést ust. § 66 odst. 2 a 3 s. ř. s., které stanovuje oprávnění nejvyššího státního zástupce a veřejného ochránce práv pro vstup do řízení. Zde je zřejmé, že pro vstup do řízení je třeba, aby tyto zájmy byly zesíleny, jinými slovy, musí jít o věc mimořádně důležitou nebo s mimořádným dosahem. Jinak by tyto osoby mohly do řízení vstupovat vždy, pokud by v nich byl ohrožen veřejný zájem, což je v podstatě ve všech řízeních. Neexistují tedy odvětvové veřejné zájmy více a méně důležité, avšak vybere-li zákonodárce z nich některý, jehož v konkrétním případě glorifikuje přízviskem jako je závažný nebo důležitý, je tím myšleno, že v dané situaci, vycházející z obsahu právního předpisu má být tento zájem pokud možno upřednostněn.

Výzkumná otázka č. 7: Je možno souhlasit, že veřejné zájmy jsou předobrazy ústavních práv, a mohou se postupně ústavními právy stát?

V této práci byla taktéž rozebrána myšlenka, že veřejné zájmy představují jakési **předobrazy ústavních práv**, kterými by se postupně mohly stát. Přiznám se, že ke každé podobně „revoluční“ myšlence přistupuji jako k něčemu buď naprosto skvělému, nebo jako k úplnému nesmyslu. Pravdou ale je, že veřejné zájmy tvoří určitý nepsaný seznam, jemuž nelze upřít jistou prestižnost. Na straně druhé ústavní práva byla vždy vnímána jako „exkluzivní seznam“ práv, tedy nikoliv jako seznam všech lidských práv, ale pouze těch nejdůležitějších, které jsou mocí ústavního zákona postavena nad úroveň „obyčejného“ práva. Je otázkou, co by spojení těchto dvou seznamů v právu učinilo, já se domnívám, že by výsledkem bylo zeslabení ochrany základních ústavních práv, což považuji za nežádoucí. Stejně tak si nelze nevšimnout, že jde o nepřirozené roubování, neboť lidská práva slouží především jednotlivci, i když jejich výkon může vyžadovat součinnosti více jednotlivců (typicky volební právo). Veřejné zájmy naproti tomu nemají na jednotlivce přímou vazbu, naopak jejich pojmovým znakem je, že slouží spíše skupině (popř. celé společnosti), než jednotlivci. Z tohoto pohledu by byl veřejný zájem na rozvoji silniční dopravní sítě jen těžko popsateľný jako ústavní právo člověka na to, aby mohl užívat náležitě rozvinutou silniční dopravní síť. Ani tuto možnost tedy nepovažuji za příliš schůdnou. Nelze ale nezmínit, že u některých veřejných zájmů by jejich inkorporace do ústavních práv dávala smysl, jak z teoretického, tak i funkčního hlediska, dle mého názoru je to např. právo na vodu (jemuž byla věnována samostatná kategorie), právo na ochranu zvířat proti týrání a právo na dostupné bydlení.

Samostatná kapitola je věnována možnosti **chránit vodu na úrovni ústavního zákona**. Důvodem pro zvažování tohoto kroku je neuspokojivá bilance stavu vod způsobilých pro úpravu pitné vody v České republice, zejména opakující se extrémní letní sucha a zimy s minimem sněhu v posledních letech, které způsobují drastické úbytky podzemních vod a taktéž výrazné úbytky v nadzemních rezervoárech. Je bohužel možné, že pitné vody pro domácnosti v budoucnu nebude dost, popř. bude vlivem zprivatizování sektoru úpravy vody příliš drahá. K právně-technickým možnostem je mj. citován *Posudek k otázce ústavněprávní ochrany vody*, který zpracovala Právnická fakulta Univerzity Karlovy v roce 2019. Z posudku vyplývá, že ochranu vody na ústavní úrovni lze v rámci zahraničního srovnání vnímat jako běžnou a legislativně technicky snadno proveditelnou.

Způsobů, jakým by mohla být pitná voda chráněna, je více, je možno chránit vodu jako nejcennější složku přírody (ekologické hledisko), jako prvořadou a nezbytnou přírodní surovinu (strategické hledisko), lze chránit celý řetězec od těžby přes úpravu vody až po distribuci pro domácnosti (dodavatelské hledisko), popř. stanovit právo jednotlivce na dodávku pitné vody pro domácnost za přijatelnou cenu (spotřebitelské hledisko). Jistou komplikací je povaha naší ústavy jako polylegálního dokumentu. V případě, kdy by se mělo kombinovat hledisko povinnosti státu k ochraně vody pro pitné účely a zároveň práva jednotlivce na přístup k pitné vodě, znamenalo by to vložit první normu do Ústavy a druhou do Listiny, což se jeví jako málo praktické. Druhou variantou je potom vytvoření uceleného zákona ústavní síly, který by na jednom místě obsahoval jak veřejnoprávní záruky, tak soukromoprávní nároky. Bez ohledu na konkrétní legislativní techniku bude u tohoto záměru rozhodná zejména politická vůle, která, alespoň vlivem značně deštivého roku 2021, poněkud ochladla.

Výzkumná otázka č. 8: Jak vzorově postupovat, jsou-li ve sporu veřejný a soukromý zájem?

Tato práce se dále věnovala konfliktům veřejných a soukromých zájmů, jakož i konfliktů veřejných zájmů mezi sebou. První problematikou je konflikt veřejných zájmů se zájmy soukromými. Při aplikaci veřejného práva zpravidla narážíme na soukromoprávní skutečnosti, zejména vlastnické právo. Běžně se chápe veřejný zájem právě jako protíváha vlastnického práva, kdy je vlastník, jemuž svědčí absolutní právo, vlastnické omezen v dispozici a užíváním svojí věci právě veřejnoprávními příkazy, jež z významné části reflektují právě veřejný zájem. (Stranou nechejme skutečnost, že žádné vlastnické právo není absolutní, tedy zcela neomezené, neboť nad ním stojí řada veřejnoprávních předpisů, a ostatně i občanský zákoník, které vlastnické právo nějak omezují.)

Vztah soukromého a veřejného práva je spojenými nádobami, práva jednotlivce mají funkční propojení k právům celku a naopak. Jak je v této práci popsáno, není např. možné jednotlivci zajistit právo na příznivé životní prostředí, jak je stanovuje čl. 35 Listiny, pokud správní orgány nebudou schopny materiálně vymáhat plnění veřejného zájmu na ochraně přírody, stejně tak nelze mluvit o realizaci práva na ochranu života a zdraví, pokud nebudou vymáhány povinnosti účastníků silničního provozu, nebudeme-li aktivně a efektivně trestat ty, kteří z bezohlednosti nebo zlé vůle porušují bezpečnostní předpisy, a vystavují ostatní riziku ohrožení jejich zdraví. Při hodnocení pozice veřejného zájmu v kolizi se zájmem soukromým lze citovat Jaroslava Pošváře, který konstatoval, že veřejný zájem má většinou kvalitativně vyšší hodnotu než zájem soukromý. Jakkoliv sympaticky tento výrok vypadá (tedy alespoň pro milovníky správního práva), není tento soud absolutní, vždy je třeba všechny zájmy posoudit z hlediska jejich intenzity a na základě toho zvolit řešení, které zasáhne do těchto chráněných zájmů (veřejných i soukromých) co nejméně.

K problematice, jak přistupovat k **vyvažování veřejných a soukromých zájmů** je v této práci citován *nález Ústavního soudu ze dne 4. února 2016, č. j. II. ÚS 2144/14*, který říká, že je třeba: „... nejprve rozpoznat, která základní práva jednotlivých účastníků sporu jsou ve hře, a poté, s přihlédnutím ke všem rozhodným okolnostem daného případu, musí soudy rozhodnout tak, aby, je-li to možné, zůstalo zachováno z obou základních práv co nejvíce, a není-li to možné, pak dát přednost tomu základnímu právu, v jehož prospěch svědčí obecná idea spravedlnosti, resp. obecný princip ...“. K tomu lze jen dodat, že toto pravidlo, vytvořené k posouzení několika kolidujících soukromých zájmů, je použitelné i pro kolizi několika veřejných zájmů, popř. zájmů soukromých a veřejných navzájem.

Obecný spor vlastnického práva a ochranného zájmu popisuje *rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2014, sp. zn. I As 100/2014-36*, konkrétně se jednalo o rozšíření zásobovacích a obratových ploch penzionu v KRNP. Za podmínky potřebné pro posouzení, zda je požadavek vlastníka oprávněný, bylo stanoveno, že nezbytný přístup k objektu pro účely jeho zásobování již mají a nyní si ho pouze chtěli upravit či rozšířit, zájem stěžovatelů na provedení terénních úprav nelze shledat jako zájem veřejný, není nutné ani zkoumat, zda existovalo jiné uspokojivé řešení potřeby stěžovatelů a jestli byl zásah šetrný a provedený v nezbytné míře.

Problematice **ochrany vlastnického práva v kolizi s veřejným zájmem na výstavbě** se věnuje *rozhodnutí pléna Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2022 sp. zn. ÚS 39/18* o návrhu na zrušení vybrané části liniového zákona. Prioritní stavby, které zákon vyjmenovává,

Ústavní soud považuje za stavby důležitého veřejného zájmu, přičemž důležitost je dána právě skutečností, že jde o stavby, které byly vybrány jako prioritní, tedy nikoliv všechny dopravní a inženýrské stavby, které možno realizovat ve veřejném zájmu. K jednotlivým zde vyjmenovaným stavbám ústavní soud konstatuje, že nejde o seznam náhodný nebo vytvořený jen účelově (a to v souladu s axiomem, že zákonodárce nesmí prohlásit jen jednotlivou stavbu nebo záměr za veřejný zájem). K jednotlivým typům veřejných staveb (tj. silniční, železniční, letecké, vodní, energovody) potom soud dodává smysluplné a hodnotově odůvodněné materiální hodnocení (jak uvedeno v příslušné kapitole této práce), což celé rozhodnutí činí vnitřně provázaným a logickým.

Zvláštní pozornost byla věnována **územnímu plánu** jakožto nejdůležitějšímu nástroji územního plánování. (Lze namítat, že nástrojů územního plánování je mnoho, nicméně územní plán je co do podrobnosti i vlivu na reálné využití území opravdu nástrojem nejdůležitějším.) Územní plán, jakožto opatření obecné povahy, si uchovává některé vlastnosti právní normy a některé vlastnosti rozhodnutí. Co do složitosti problematiky, zejména jednotlivých zájmů, kterých se dotýká, asi nenalezneme komplexnější dokument. Nabízí se otázka, zda lze územní plán (a v tomto kontextu samozřejmě i plán regulační) vnímat jako úplné vyvážení všech veřejných a soukromých zájmů v daném území, jinými slovy, zda je územní plán jakýmsi dokonalým nástrojem, kdy není úkolem správních orgánů jakkoliv posuzovat význam a poměr veřejných a soukromých zájmů, ale pouze co nejlépe územní plán aplikovat.

Výzkumná otázka č. 9: Jak vzorově postupovat, jsou-li ve sporu dva veřejné zájmy obecně stejné síly a intenzity?

V další části disertační práce je rozebrán střet několika veřejných zájmů, přičemž je rozlišen střet zájmů stejného druhu a střet zájmů druhů různých. Práce se věnuje **typovému konfliktu mezi zájmem rozvojovým** (typicky to může být výstavba továren, komunikací nebo produktovodů) a **ochranného** (např. ochrany přírody). Na konkrétním případě *rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 11. 2007, č. j. 2 As 35/2007-75* je poukázáno, že postup zahrnuje porovnání ekonomického zájmu investora stavby (zde zřízením několika větrných elektráren, jejich trafostanic a distribučního zařízení přenosu elektřiny) a zájmu hodnotového (zde krajinného rázu) – ekonomické hledisko může ovlivnit výsledné řešení, nikoliv však excesivně, ekonomickou stránku stavby však nelze vyvyšovat nad vlastní předmět řízení, tedy zachování hodnot krajiny a harmonického měřítka v krajině. Pokud proti sobě stojí zájem na ochraně krajinného rázu a zájem na rozvoji elektro

energetické soustavy (v tomto případě), nelze *a priori* kterýkoliv z těchto zájmů posoudit jako důležitější. Nezbyvá tedy než zhodnotit, do jaké míry bude ten který zájem dotčen silně, pokud se upřednostní zájem opačný. Tento postup je svojí logikou použitelný velmi široce a představuje základní návod pro vyvažování veřejných zájmů.

Co do četnosti méně častým, rozhodně však nikoli méně komplikovaným, je **spor několika ochranných zájmů mezi sebou**. V naší zemi, charakteristické velmi vysokým počtem objektů kulturně památkové ochrany a neméně četným výskytem prvků chráněné přírody, dochází k takovému sporu vcelku běžně, např. u zanedbaných historických parků, stromořadí nebo stromových skupin v areálu kulturní památky apod. V *rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 53/2011 – 109* bylo řešeno povolení kácení torza historické lipové aleje v areálu NKP Břevnovský klášter. Nejvyšší správní soud hodnotil požadavek vlastníka areálu na odkácení stávající lipové aleje, a to z důvodu špatného zdravotního stavu některých stromů a značných kompozičních nedostatků, zejm. nekompletnosti (chybějící stromy) a nesouměrnosti (stromy různých velikostí a tvarů koruny).

Bylo zvažováno řešení dosadby torza aleje nebo kompletní odkácení a výsadby aleje zcela nové. První řešení lépe odpovídalo zájmům ochrany přírody, neboť by zachovalo alespoň část stromů, z nichž některé pamatují barokní přestavbu areálu. Nedostatkem tohoto řešení je ale praktická nemožnost dosáhnout stejnověké a tvarově symetrické aleje, neboť nové stromy, zasazené mezi stromy již rozvinuté, nikdy nezískají stejné podmínky a vlastnosti. Druhé řešení naproti tomu požadavku památkové péče vyhoví lépe, neboť po odkácení starých stromů a přípravě půdy budou vytvořeny ideální podmínky pro výsadbu aleje, která v horizontu dvaceti let vytvoří osovou a symetrickou zelenou hmotu, tj. tato alej bude odpovídat představě, s jakou byla alej při barokní přestavbě vysazena. Soud se po zhodnocení obou veřejných zájmů hodnotově přiklonil k druhému řešení a upřednostnil estetickou hodnotu daného stromořadí jako celku před estetickou a přírodní (funkční) hodnotou jednotlivých dosavadních stromů. Jako cenný lze hodnotit zejména hodnotový přístup soudu, kdy si nevystačil jen s mechanickým zopakováním povahy dotčených zájmů, ale hodnotil tyto zájmy (zásadně a i v daném případě co do významu srovnatelné) v kontextu konkrétní věci, s přihlédnutím k vlastnímu, byť dobré odůvodněnému, názoru.

V obecné rovině si zpravidla vystačíme s obecným označením veřejného zájmu (např. bezpečnost a plynulost silničního provozu, rozvoj elektrorozvodné soustavy, ochrana přírody apod.). V konkrétní věci ale nemusí takovéto obecné posouzení stačit. Vždy lze samozřejmě odkázat na odborné prameny v dané problematice, které poskytují náhled k tomu, jak daný

pojmem vysvětlit. Je zřejmé, že hodnocení intenzity dotčení veřejného zájmu je dáno zejména hodnotou chráněného předmětu, a osobami, které tuto hodnotu posuzují, jsou odborníci v daném odvětví. Problematice **blížejiho definování veřejného zájmu v konkrétní oblasti** se věnuje *rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2013 č. 2 As 120/2011-173*. Cenný je na něm zejména analytický přístup k aplikaci pojmu.

Obsahem rozhodnutí je posouzení zákonnosti vyhlášení stavby Vila Anička v Hradci Králové kulturní památkou, resp. zejména hodnocení, které historické, umělecké, architektonické a urbanistické vlastnosti stavby vyhlášení kulturní památkou odůvodňují. Základní premisou budiž zásada, že veřejný zájem, představovaný zde zájmem na ochraně kulturních památek musí v případě jeho prokázání převážit nad individuálním zájmem vlastníka věci vykazující tyto hodnoty. K argumentu posouzení, co je a není pro povahu kulturní památky podstatné, soud uvádí, že posuzování míry historické, umělecké, vědecké a technické hodnoty konkrétních objektů je ze své podstaty vždy do jisté míry projevem subjektivního vnímání hodnotitelů; hodnotící kritéria jsou zde jen obtížně kvantifikovatelná a významný podíl zde má správní uvážení. K argumentaci vlastníka stavby, že nejde o stavbu zcela výjimečnou, co do architektonické kvality a stavebního typu, soud konstatuje, že úkol památkové ochrany přesahuje ochranu jedinečných, prvotřídních památek, nýbrž má chránit také takové věci, které jsou pod tímto prahem obzvláštního svědectví vývoje země a lidí. Je podstatné, zda tyto věci mají nikoliv zanedbatelnou dokumentační hodnotu znaku uvedeného v zákoně. K navázání kulturní památky na své okolí soud konstatoval, že má být posuzována jen kulturní hodnota konkrétní stavby, nikoli okolní lokalita a umístění stavby do této lokality. To by mohlo mít pro věc nepřímý význam, např. za situace, kdy v důsledku nové výstavby v blízkosti posuzované stavby dojde k výraznému snížení její urbanistické hodnoty.

Problematice, kdy v **rámci jednoho veřejného zájmu vzniká několik zájmů dílčích, které nemusí být nutně ve vzájemné provázanosti**, tj. nemusí být dotčeny současně a pokud jsou dotčeny současně, nemusí být dotčeny ve stejné míře, se věnuje *rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 17. 9. 2018, sp. zn. 8 A 55/2015*. Ředitelství silnic a dálnic ČR provedlo kácení silniční aleje na silnici I/37 na základě rozhodnutí o kácení dřevin rostoucích mimo les, aniž si vyžádalo rozhodnutí o zásahu do krajinného rámce. Městský soud v Praze zdůraznil, že zákon o ochraně přírody a krajiny předpokládá ve vztahu k životnímu prostředí ochranu různých zájmů, přičemž určitým záměrem či činností může být dotčeno i několik ochranných režimů zároveň, včetně ochrany krajiny potažmo jejího rázu, jinými slovy nelze se odvolávat na skutečnost, že bylo kladně vyhověno ohledně jednoho ze

zájmů, ale je třeba vypořádat (v tomto případě samostatným rozhodnutím) všechny veřejné zájmy obsažené ve sběrném pojmu ochrana přírody.

Ke **sporům mezi zájmy ochrannými a rozvojovými** dochází nejen při výstavbě a rozšiřování inženýrských staveb, jako jsou komunikace a produktovody, ale i při jejich údržbě. *Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, 2 As 1/2016 – 57 ze dne 24. srpna 2016* se věnuje odstraňování dřevin v rámci zajištění provozuschopnosti dráhy (železniční tratě). Základní otázkou byl vztah zákona o ochraně přírody a drážního zákona, pokud se týká kácení dřevin. Dle soudu zákon o ochraně přírody a krajiny dopadá na všechny dřeviny rostoucí na pozemcích mimo lesní půdní fond, tj. i na dřeviny rostoucí na pozemcích dráhy, přičemž z drážního zákona nijak nevyplývá úmysl zákonodárce vyjmout dřeviny rostoucí mimo les z působnosti orgánů ochrany přírody. Vzhledem k tomu, že zákon o dráhách a zákon o ochraně přírody a krajiny mají odlišný předmět úpravy, nelze mezi těmito zákony stanovit poměr obecného a zvláštního. Pro kácení dřevin na dráze a v obvodu dráhy je tedy rozhodná úprava ochrany dřevin rostoucích mimo les, přičemž (pochopitelným) důvodem pro kácení dřeviny je skutečnost, že se tato nachází na pozemku dráhy nebo v obvodu dráhy, a může pro to představovat ohrožení provozu dráhy. Nutno ale říci, že tato informace není výsledkem, ale toliko startovacím bodem, neboť těžištěm bude hodnocení provozní bezpečnosti dřeviny, tedy posouzení, zda bude upřednostněn zájem ochrany přírody, nebo zájem na ochraně provozu dráhy.

Výzkumná otázka č. 10: Je možné, aby v konkrétním případě splynul zájem veřejný, kolektivní a soukromý?

Zvláštní kapitola je věnována pozoruhodnému úkazu československé průmyslové historie – dynamickému rozvoji koncernu Baťa, nejprve ve Zlíně a poté v desítkách satelitních průmyslových měst po celém světě v kontextu **splývání zájmu veřejného, kolektivního a soukromého**. Tato práce si všímá zejména neobyčejně rychlého rozvoje Zlína a dalších měst, které nebyla navrhována jen jako „kasárna pro dělníky“, jako tomu bylo u jiných podnikatelů, ale jako urbanisticky promyšlená a hospodářsky samostatná města, kde se kladl velký důraz na odpočinek obyvatel a krásu parkových veřejných prostor. Města byla navrhována s velmi širokým rozsahem služeb, tj. nejen obchodů, hotelů a jídelen, ale budovaly se školy, nemocnice, ucelená sportoviště, koupaliště, rozsáhlé parkové plochy pro odpočinek, apod. Z hlediska plochy města, a pochopitelně i z hlediska potřeb továrních

dělníků, byly stavěny rozsáhlé zahradní čtvrti rodinných domků (většinou půldomků, kterých je ve Zlíně asi 10.000), které zajišťovaly kultivované a přitom levné bydlení.

Specifikem zlínské koncepce byla skutečnost, že velkou část nákladů na výstavbu města nesl koncern Baťa, nikoliv jen veřejné zdroje, jak je obvyklé. V případě Zlína pak nezanedbatelnou skutečností bylo i osobní propojení mezi městem a koncernem, kdy funkci starosty vykonával od roku 1922 Tomáš Baťa, a po jeho tragické smrti v roce 1932 prokurista a. s. Baťa Dominik Čipera. Tato provázanost, v jiných podmínkách snad nazvatelná klientelismus, zde vytvořila dobře promazaný stroj, díky němuž veřejná správa maximálně vyhovovala potřebám koncernu, a koncern vytvářel obrovské zisky, z nichž většina byla investována zpět do rozvoje továrny a města, takže kvalitní služby poskytované za velmi mírné poplatky výrazně zvyšovaly životní úroveň nejen zaměstnancům továrny, ale všem občanům města a pochopitelně i přespolním.

Tento příklad je vzácnou ukázkou skutečnosti, že je výjimečně možné, aby došlo k prolnutí (a snad i splynutí) soukromého zájmu koncernu, kolektivního zájmu zaměstnanců továrny a veřejného zájmu všech na příznivém rozvoji města (aglomerace). Je pravděpodobné, že k takovému jevu už nikdy nedojde, ale měli bychom být hrdí na to, že onen úspěšný experiment, nazývaný „systém Baťa“, který se stal inspirací nesčetnému množství podniků na celém světě, je součástí naší historie.

Závěrečná část práce se věnuje **srovnání veřejného zájmu na ochraně přírody dle tuzemského práva s právem Velké Británie**, konkrétně obsahu části VIII *zákona o územním plánování z roku 1990 a nařízeních o územním plánování - ochrana stromů, platných pro Anglii, z roku 2012*. Úroveň ochrany přírody je v obou zemích vysoká, což odpovídá vyššímu stupni rozvoje celé společnosti. V mnoha ohledech jde o podobné instituty a instrumenty. Naopak rozdíly jsou v pojmání ochrany dřevin, kdy britské právo nerozlišuje kategorii stromů zvláště chráněných, tj. obdobu našich památných stromů, a naopak do ochrany dřevin zahrnuje i dřeviny lesní, které v našem právu chráněny jsou, ovšem v jiném režimu (zákon o lesích) a jejich ochrana je vázaná spíše na plnění funkce lesa, kdežto u mimolesních dřevin podléhá ochraně každý strom samostatně. V České republice je základním parametrem pro ochranu mimolesní dřeviny minimální velikost kmene, ve Velké Británii se přiznání ochrany posuzuje dle více kritérií s vyšší mírou diskrece správního orgánu. Britské zákony obsahují ochranu živých plotů, tedy liniové skupiny keřů plnící účel oddělení jednotlivých pozemků, popř. tvořících nepropustné houštiny, která slouží jako

ohrada pro dobytek. Živé ploty jsou charakteristickým prvkem britské (zejména anglické) krajiny, na rozdíl od krajiny naší, proto tato ochrana v tuzemském právu nemá obdobu.

Z procesního hlediska je zajímavé, že příslušnými správními orgány jsou obecné územně plánovací úřady, nikoliv speciální orgány ochrany přírody, jako v České republice. Jde tedy o působnostní integraci, přičemž výhodou je absence institutu dotčených orgánů, jak ji zná naše právo, nevýhodou logicky nižší odborná specializace pracovníků obecných územně plánovacích orgánů. Z hlediska nástrojů je základním procesním institutem příkaz k ochraně stromů, kde britský správní orgán stanovuje nejen zákazy a omezení, ale i povinnost k údržbě dřeviny. Oproti našemu rozhodnutí, kterým se povoluje kácení, je příkaz obsahově širší, lze jím stanovit nejen náhradní výsadbu, ale také nutnou údržbu dřevin, jejich bezpečnostní ořez, pěstební zásahy apod. Pokud je stanovena náhradní výsadba, tak tímto příkazem je chráněna i náhradní výsadba neomezeně do budoucna.

Ze srovnání lze hodnotit poněkud jednodušší systém hmotného i procesního práva ochrany přírody, zejména ochranu dřevin zahrnujících lesní i nelesní dřeviny v podobném režimu, procesně podstatně menší množství specializovaných správních orgánů (většinu úkolů plní obecné územně plánovací orgány). Na stranu druhou nelze mít za to, že by šlo o inspiraci pro nás příliš použitelnou. Taktéž ochrana živých plotů v krajině není pro naše prostředí potřebná. Z procesního hlediska je zde velký důraz na samotnou vůli vlastníků pozemků, kdy je zákon spíše doporučením, odkazuje se na stanoviska odborných organizací *Natural England* a *Historic England*. To svědčí o vysoké právní kultuře, ale v našich podmínkách to nelze považovat za inspirativní zdroj.

13. Zdroje

13.1 Knihy

- BARTOŠEK, Michal: Dějiny římského práva ve třech fázích jeho vývoje. Praha: Academia, 1995.
- BAŤA, Tomáš: Úvahy a projevy. Zlín: Redakce Zlín, 1932.
- BAŽIL, Zdeněk: Neurčité pojmy a správní uvážení při aplikaci norem správního práva. Praha: AUCI, 1992.
- CEKOTA, Antonín: Geniální podnikatel Tomáš Baťa. Zlín: Nadace Tomáše Bati, 2016.
- COCHRAN, Clarke. Political Science and „The Public Interest“. The Journal of Politics, 1974.
- ČAPEK, Karel. Kalendář. Zahradníkův rok. Praha: Československý spisovatel, 1959.
- DUBEN, Rostislav: Ekonomika veřejného sektoru I: některé oblasti působnosti veřejného sektoru. Praha: Vysoká škola ekonomická, 2001.
- ENGLIŠ, Karel: Teleologie jako forma vědeckého poznání. Praha: F. Topič, 1930.
- EVANS, David. A History of Nature Conservation in Britain. London: Routledge, 1997.
- FISHER, Elizabeth , LANGE, Bettina , SCOTSFORD, Eloise Environmental Law : Text, Cases & Materials. Oxford: Oxford university press, 2005.
- FISCHER, Elizabeth. Environmental Law: A Very Short Introduction. Oxford: Oxford University Press, 2017, 176 stran.
- FRUMAROVÁ, Kateřina a kol: Vyvlastnění a vyvlastňovací řízení. Praha: Wolters Kluwer, 2021.
- FURET, Francois: Francouzská revoluce, I. díl: od Turgota k Napoleonovi (1770-1814). Praha: Argo: 2004.
- GRAHAM, Tom. The Environment Act 2021: A Guide for Planners and Developers. Bath: Bath Publishing Ltd: 2022.
- HAYEK, Friedrich August von: Právo, zákonodárství a svoboda: nový výklad liberálních principů spravedlnosti a politické ekonomie. Praha: Academia, 1994.
- HÁCHA, Emil. Slovník veřejného práva československého. Svazek II. 2 díl. Polygrafia, 1932.
- HENDRYCH, Dušan: Správní věda. Teorie veřejné správy. 4. Aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2014.
- HENDRYCH, Jan a kol.: Metodika mapování evidence, dokumentace, péče a ochrany významných alejí a jejich dřevin. Praha: Výzkumný ústav Silva Taroucy pro krajinu a okrasné zahradnictví, v. v. i., 2015.
- HOETZEL, Jirí: Československé správní právo, část všeobecná. Praha: Melantrich, 1934.

- HOETZEL, Jiří: Slovník veřejného práva československého. Svazek V. Brno: Rovnost, 1948.
- HRABÁK, Jan, NAHODIL, Tomáš: Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou. 4. aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012.
- KINKOR, Jiří. Trh a stát. Praha: Svoboda, 1996.
- KUPKA, Jiří: Vybrané kapitoly z urbanizmu venkova. Praha: ČVUT, 2018.
- OCHRANA, František: Veřejná volba a řízení veřejných výdajů. Praha: Ekopres, 2003.
- POKLUDA, Zdeněk: Baťa – inspirace pro Československo. Zlín: Nadace Tomáše Bati, 2018.
- POMAHAČ Richard a kol. Veřejná správa. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013.
- POŠVÁŘ, Jaroslav: Obecné pojmy správního práva. Brno: Československý akademický spolek Právník, 1946.
- PRAŽÁK, Zbyněk: Bytové spoluvlastnictví. Komentář k § 1158 – 1222 nového občanského zákoníku a k zákonu č. 67/2013 Sb. Praha: Leges, 2014.
- PRŮCHA, Petr: základní pojmy a instituty správního práva. Brno: Masarykova univerzita, 1998.
- PRŮCHA, Petr, GREGOROVÁ, Jana a kol.: Stavební zákon. Praktický komentář. Praha: Leges, 2017.
- SLÁDEČEK, Vladimír: Obecné správní právo. 4. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019.
- STEJSKAL, Jan a kol.: Rozhodování o věcech veřejných. Praha: Wolters Kluwer, 2020.
- VOMÁČKA, Vojtěch: Poměrování veřejných zájmů v ochraně přírody a krajiny. Rigorózní práce. Masarykova univerzita v Brně, 2018.
- VIČAROVÁ HEFNEROVÁ, Hana. Ochrana veřejného zájmu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Praha: Leges, 2018.
- VÍTKOVÁ, Romana: Baťova soustava řízení. Zlín: Univerzita Tomáše Bati, 2005.
- WAGNEROVÁ, Eliška (ed). *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012.
- WEYR, František: Československé právo správní, část obecná, Brno: Právník, 1922.

13.2 Sborníky

- DIENSTBIER, Filip (ed.): Nástroje ochrany životního prostředí – role práva. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, o.p.s., 2011.
- HAMULÁK, Ondrej (ed.) Právo v umění a umění v právu. Olomoucké debaty mladých právníků 2012. Praha: Leges, 2011.
- JANČÁROVÁ, Ilona (ed.) Ochrana přírody při rozvojových činnostech a jiné střety zájmů při využití území. Brno: Masarykova univerzita Brno, 2017.

Kolektiv autorů. Právo životního prostředí. I díl. 2. vydání, Brno: Masarykova univerzita, 2009.

PETŘÍČEK, Václav, KUCHAROVÁ, Petra (ed.) Ochrana přírody a krajiny ve vojenských újezdech. Praha: Agentura ochrany přírody a krajiny ČR, 2007.

ŠÍNOVÁ, Renáta (ed.) Sborník příspěvků z konference Olomoucké právnické dny 2009, konané 5. – 6. 6. 2008. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, o. p. s., 2008.

13.3 Judikáty:

rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ČSR ze dne 31. 4. 1927, č. j. SJS 11/22

rozhodnutí Evropského soudu po lidská práva James a další proti Spojenému království, ze dne 21. 2. 1986

nález Ústavního soudu ze dne 28. 3. 1996, č. j. I. ÚS 198/95

rozhodnutí ze dne 23. 10. 2003, č. j. 2 As 11/2003

nález Pléna Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04

rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 11. 2007, č. j. 2 As 35/2007-75

usnesení Nejvyššího soudu ze dne 29. 11. 2007, sp. zn. 6 Tdo 1297/2007

rozsudek NSS ze dne 23. 12. 2008, č. j. 2 Ao 4/2008 - 88

nález Ústavního soudu ze dne 9. 7. 2009, sp. zn. II. ÚS 1774/08

usnesení Nejvyššího soudu ze dne 14. 10. 2009, sp. zn. 7 Tdo 932/2009

nález Ústavního soudu ze dne 8. 7. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 8/08

rozhodnutí NSS ze dne 16. 6. 2011, č. j. 7 Ao 2-2011-127

nález Ústavního soudu ze dne 24. 4. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 54/10

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2012, č. j. 9As 30/2012 - 88

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2013, č. j. 7 As 188/2012 - 25

rozhodnutí Krajského soudu v Plzni ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. 7A 25/2012

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5. 2013, č. j. 6As 65/2012 – 161

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2013, č. 2 As 120/2011-173

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2014, č. j. 1As 100/2014 - 36

nález Ústavního soudu ze dne 19. 8. 2015, sp. zn. IV. ÚS 2194/15

nález Ústavního soud ze dne 4. 2. 2016, č. j. II. ÚS 2144/14

rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2016, č. j. 2 As 1/2016 – 57

nález Ústavního soudu ze dne 22. 11. 2016, č. j. I. ÚS 2200/15

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 1. 2017, č. j. 2 As 207/2016-46

rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2020, č. j. 8 As 63/2018-112

nález ÚS ze dne 26. 4. 2021, sp. zn. IV ÚS2005/09

rozhodnutí pléna Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2022, sp. zn. Pl. ÚS 39/18

13.4 Články a statě:

Časopis Bytová družstva-SVJ-správa domů Praha: Svaz českých a moravských bytových družstev, roč. 2020, č. 1.

Časopis Bytová družstva-SVJ-správa domů Praha: Svaz českých a moravských bytových družstev, roč. 2021, č. 6.

DVOŘÁKOVÁ, Jitka. Veřejný zájem (2). Ochrana přírody, roč. 2016, č. I. (online). Dostupné na <https://www.casopis.ochranaprirody.cz/pravo-v-ochrane-prirody/verejny-zajem-2/>

JELÍNKOVÁ, Jitka. Povolování kácení dřevin ve vztahu k ustanovením jiných zákonů – EIA po novele a památková péče. Ochrana přírody, ročník 2015, č. III.

Internet

Analýza možností právní úpravy státní regulace využití hnědé uhlí pro potřeby teplárenství. (online). Dostupné na www.mpo.cz.

BOYD, David R.: The status of Constitutional Protection for the Environment in Other Nations. David Suzuji Foundation. (online) Dostupné na: status-constitutional-protection-environment-other-nations.pdf (davidsuzuki.org).