

PROLÍNÁNÍ PRVKŮ VEŘEJNÉHO A SOUKROMÉHO PRÁVA U ODPOVĚDNOSTI V OBLASTI ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ ANEB LZE ÚSPĚŠNĚ ŽALOVAT NÁHRADU ŠKODY ZPŮSOBENOU UPLATNĚNÍM PRÁV ÚČASTNÍKA V ŘÍZENÍ

PETRA HUMLÍČKOVÁ

Abstract: **Interference between Elements of Public and Private Law in Environmental Liability – Is It Possible to Be Successfully Sued for Damages Caused by Exercise of Rights of Party to Proceedings**

Environmental liability is perceived as a mean of protecting the environment and, from this point of view, it is also examined by the authors of scientific literature. In this article, I will deal with the neglected aspect of liability – situations where the liability system, on the contrary, weaken the protection of the environment. Specifically, I will analyse the cases when the environmental associations or active citizens face private claims for compensation for damages caused by the exercise of their procedural rights, ie compensation for damage caused by the extension of proceedings by submitting observations, objections or appeals by the public concerned.

Keywords: liability for damages, public participation, environmental protection, good manners

Klíčová slova: odpovědnost za škody, účast veřejnosti, ochrana životního prostředí, dobré mravy

DOI: 10.14712/23366478.2017.13

ÚVOD

Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí je specifická svým účelem, kromě klasických cílů odpovědnosti k nim patří i ochrana přírodních zdrojů a jejich funkcí. Odpovědnost je sice v časové posloupnosti aplikace nástrojů ochrany životního prostředí většinou až posledním krokem, přesto je velmi důležitá a má zásadní vliv na správné fungování regulačních mechanismů, které ji předcházejí. Odpovědnost má v ideálním případě fungovat tak, aby od vzniku ztrát odrazovala, zvyšovala účinnost regulace a případné vzniklé ztráty na životním prostředí napravovala v takovém standardu, aby byly přírodní zdroje i funkce zachovány budoucím generacím.

Odpovědnost v oblasti životního prostředí je pak strukturována do několika relativně samostatných systémů (delikttní odpovědnost x odpovědnost za ztráty na životním prostředí), z nichž každý má své silné a slabé stránky, a proto se vzájemně aplikačně doplňují.

Odpovědnost v oblasti životního prostředí je tak vnímána jako prostředek ochrany životního prostředí a z tohoto úhlu pohledu je pak zkoumána i autory odborné literatury.¹ V tomto článku se budu věnovat opomíjenému aspektu odpovědnosti – situacím, kdy systém odpovědnosti naopak ochranu životního prostředí oslabuje. Konkrétně se jedná o případy, kdy environmentální spolky nebo aktivní občané čelí soukromoprávním žalobám o náhradu škody způsobené uplatňováním jejich procesních práv, tj. náhradě škody způsobené prodoulením řízení podáním připomínek, námitek či odvolání.

ÚPRAVA ODPOVĚDNOSTI V SOUKROMÉM PRÁVU

Základním předpokladem odpovědnosti za újmu je porušení právní povinnosti. Občanský zákoník (zákon č. 89/2012 Sb.) rozlišuje tři případy možného porušení právní povinnosti, a to:

- porušení dobrých mravů (§ 2909 občanského zákoníku),
- porušení zákona (§ 2910 občanského zákoníku),
- porušení smlouvy (§ 2913 občanského zákoníku).

Mezi veřejností a stavebníkem zpravidla neexistuje žádná smlouva, která by veřejnosti zakazovala uplatňování procesních práv, odpovědnost za újmu pro porušení smlouvy se tak nevyužije. Obdobně není uplatnění procesních práv ani porušením zákona, naopak je to jednáním zákonem výslovně předpokládaným a aprobovaným, nevyužije se proto ani odpovědnost za porušení zákona. Žaloby na náhradu způsobené újmy jsou proto založeny na poslední kategorii možného porušení, kterou je porušení dobrých mravů.

Odpovědnost za újmu způsobenou porušením dobrých mravů je upravena v ustanovení § 2909 občanského zákoníku následovně: „*Škůdce, který poškozenému způsobí škodu úmyslným porušením dobrých mravů, je povinen ji nahradit; vykonával-li však své právo, je škůdce povinen škodu nahradit, jen sledoval-li jako hlavní účel poškození jiného.*“

V případě sporu je přítom na poškozeném, aby prokázal všechny nutné předpoklady vedoucí ke vzniku povinnosti nahradit újmu – jednání v rozporu s dobrými mravy, zavinění ve formě úmyslu, vznik újmy a příčinnou souvislost. Ani zavinění škůdce se nepresumuje, důkazní břemeno ve sporu leží na poškozeném.

Prvním předpokladem je tedy jednání (ve formě činnosti i nečinnosti) v rozporu s dobrými mravy. Dobré mravy jsou neurčitým právním pojmem, soukromé právo z nich vychází, tento pojem používá, ale přesto jej nedefinuje. Dobrým mravům odpovídá takové jednání, jež sice obecně není zakázáno, ale stalo se za takových okolností

¹ DAMOHORSKÝ, M.: Právní odpovědnost v ochraně životního prostředí. *AUC – Iuridica*, č. 2/1994, Praha: Karolinum, 1995; DAMOHORSKÝ, M.: *Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí*. Praha: Karolinum, 1999; HUMLÍČKOVÁ, P.: Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí. *AUC – Iuridica*, č. 3/2011, Praha: Karolinum, 2012; JANČÁŘOVÁ, I. – VOMÁČKA, V.: Odpovědnost v právu životního prostředí. In JANČÁŘOVÁ, I. – VOMÁČKA, V. (eds.): *Sborník příspěvků z konference*. Brno: Masarykova univerzita, 2012.

nebo takovým způsobem, že je tím dotčena sociální soudržnost.² Právními teoretiky je zdůrazňováno, že se jedná o pojem s flexibilním obsahem proměňujícím se postupem času v závislosti na vývoji společnosti a názorů, jež se v ní jako obecně přijaté ustalují.³ Dobré mravy tedy díky své flexibilitě v čase a neurčitosti umožňují odpovědností dynamicky postihnout jednání, které je většinou společností odsuzováno, ale není v rozporu s právními předpisy. Pravidlo postihuje nejhorší projevy úmyslného lidského chování, které sice není v rozporu s konkrétní právní povinností, přesto je vnímáno jako rozporné s obecně uznávanými zásadami slušnosti.⁴

Povinnost k náhradě újmy v případě porušení dobrých mravů je vázána na porušení mimoprávní povinnosti – povinnosti dodržovat dobré mravy. Povinnost dodržovat dobré mravy není a nemůže být povinností právní.⁵ Jednající má sice vždy možnost posoudit, zda jeho jednání není v rozporu s dobrými mravy, úmyslné jednání v rozporu s dobrými mravy se však protiprávním stává až ve chvíli, kdy vznikne újma, bez újmy není protiprávnost.⁶ Právo tedy netvoří měřítko chování, protože jednající nemá možnost posoudit protiprávnost svého činu dříve, než újma vznikne.⁷

Druhým předpokladem vzniku povinnosti nahradit újmu je úmyslné zavinění, které se vztahuje na všechny prvky odpovědnosti jednání, újmu i příčinnou souvislost. Pro dovození úmyslu k porušení dobrých mravů není podstatné, zda jednající věděl, co jsou dobré mravy nebo že jeho jednání je rozporné s dobrými mravy, postačuje, pokud si je vědom všech skutečností, jejichž zhodnocení vede k odsouzení jednání jako nemravného. Úmysl jednajícího se musí vztahovat i k újmě, kdy si škůdce musí být vědom skutečnosti, že jeho jednání je způsobitelné způsobit újmu jinému. Je dostatečné, pokud si je jednající vědom směru, ve kterém se jeho jednání může projevit k újmě jiného, a druhu možné újmy.

Odpovědnost za porušení dobrých mravů je omezená druhou větou ustanovení § 2909, který stanoví: „*vykonával-li však své právo, je škůdce povinen škodu nahradit, jen sledoval-li jako hlavní účel poškození jiného*“.

Při aplikaci tohoto ustanovení je důležité subjektivní hledisko žalobce. Odpovědnost vzniká i z výkonu práva, pokud je motivem škůdce přání způsobit jinému újmu například z důvodu závisti či pomstychtivosti. Vnitřní nemorální motiv musí být projevem navenek, jinak jej nelze zjistit. Podstatný význam tak má zhodnocení cíle jednání, použitých prostředků a vztahu mezi použitými prostředky a cílem.

Podle ustanovení čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod platí, že každý je oprávněn činit to, co zákon nezakazuje – každý může svobodně vykonávat svá subjektivní práva. Výkonem práva však není veškeré lidské chování, ale pouze některé,

² SEDLÁČEK, J. In ROUČEK, F. – SEDLÁČEK, J. a kol.: *Komentář k československému obecnému zákoníku občanskému a občanské právo platné na Slovensku a v Podkarpatské Rusi*. Díl pátý. Praha: V. Linhart, 1937.

³ TILSCH, E.: *Občanské právo rakouské. Část všeobecná*. Praha: Unie, 1910, s. 47: „zákon užívá rámcových výrazů, jež doba vyplňuje“.

⁴ HULMÁK a kol.: *Občanský zákoník VI. Závazkové právo. Zvláštní část (§ 2055–3014)*. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 1534–1537,

⁵ ŠVESTKA, J.: *Odpovědnost za škodu podle občanského zákoníku*. Praha: Akademie věd, 1966, s. 82.

⁶ KRČMÁŘ, J.: *Právo občanské. III. díl. Právo obligační*. 3. vydání. Praha: Všeherd, 1936, s. 342.

⁷ MELZER, F.: Ustanovení § 415 občanského zákoníku a stanovení protiprávnosti jako předpokladu náhrady škody podle občanského zákoníku. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2002, č. 3, s. 266.

v ostatních případech se jedná o zdánlivý výkon práva.⁸ Výkon práva nesmí být zlomyslně zneužíván k účelům, které se přičí dobrým mravům a cílům právního pořádku. Kritériem pro rozlišení výkonu práva a zdánlivého výkonu práva jsou právě dobré mravy.⁹ Zdánlivý výkon práva musí být vykládán restriktivně, protože výkon práva je jedním ze základních atributů právního státu.¹⁰

O výkon práva se jedná, shoduje-li se jednání a jeho skutečný výsledek s jednáním a výsledkem, které jsou předvídaný v právních předpisech. Následkem výkonu práva může být újma jiné osoby (viz například výkon rozhodnutí, sousedské imise nebo konkurenční boj v obchodních vztazích).¹¹ Výkon práva tedy lze považovat za určitou možnost zproštění se povinnosti hradit újmu v případech, způsobil-li jednajícím jinému sice újmu jednáním v rozporu s dobrými mravy, ale hlavním účelem jeho jednání nebylo tuto újmu způsobit.

Zdánlivým výkonem práva jsou zneužití práva a šikana, které objektivně právo zakazuje.¹² Šikana je speciálním případem zneužití práva a odlišuje se od něj kvalifikovaným úmyslem, který směřuje ke způsobení újmy jinému. Šikanou může být exekuce¹³ nebo podání žaloby za účelem poškodit žalovaného.¹⁴

Pro založení odpovědnosti musí být hlavním účelem jednání škůdce poškodit jiného.¹⁵ Hlavní účel jednání je nezbytně vykládat jako situaci, kdy škůdce jiný cíl nesleduje nebo je tento jiný cíl zanedbatelný.¹⁶ Např. rakouské soudy v posuzování šikany v poslední době upustily od poškození druhého jako jediného cíle jednání. Nyní

⁸ KNAPP, V.: *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 193.

⁹ HURDÍK, J.: *Zásady soukromého práva*. Brno: Masarykova univerzita, 1998, s. 76; SALAČ, J.: *Rozpor s dobrými mravy a jeho následky v civilním právu*. Praha: C. H. Beck, 2000, s. 57.

¹⁰ KANDA, A.: K problematice zákazu zneužívání subjektivních práv (Srovnávací studie). *Právník*, 1970, č. 9, s. 764.

¹¹ Viz rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 25 Cdo 3834/2010, dle kterého jednání, které směřuje k uskutečnění výsledku, jež je zákonem předpokládán, je jednáním dovoleným i v případě, že jeho vedlejším následkem je případný vznik újmy jiného.

¹² Viz ustanovení § 8 občanského zákoníku: „*Zjevně zneužití práva nepoživá právní ochrany.*“

¹³ Vážný 10336: Kdo dal zabavit věc v mezích svých práv, není vlastníku zodpovědný za škodu tím vzešlou, leč že by vlastník prokázal, že vymáhající věřitel provedl zabavení jen obmyslně, by vlastníka poškodil. Mohl-li býti vymáhající věřitel bezelstně přesvědčen, že zabavená věc nepatří třetí osobě, nýbrž jeho dlužníku, nebyl povinen dodatečně zrušiti již povolenou exekuci, ani když byla na něho podána vylučovací žaloba.

¹⁴ Vážný 7215: Náhrady škody, způsobené podáním žaloby, lze se domáhati pouze tehdy, bylo-li poškození patrně účelem výkonu práva podati žalobu.

Vážný 8233: V § 1295 odst. 2 OZO došla výrazu všeobecná zásada, že nelze poskytnouti soudní ochranu žalobě, právníky sice odůvodněné, ale čelící v pravdě jen k šikaně žalovaného.

¹⁵ Toto pravidlo bylo již v minulosti kritizováno jako nadbytečné (viz SEDLÁČEK, J. in. ROUČEK, F. – SEDLÁČEK, J. a kol.: *Komentář k československému občanskému zákoníku občanskému a občanské právo platné na Slovensku a v Podkarpatské Rusi*. Díl pátý. Praha: V. Linhart, 1937, s. 706 nebo KASANDA, V.: Změny v předpisech o náhradě škody dle III. částečné novely k ob. zák. obč. *Právník*, 1916, č. 13, s. 405). Pokud je podmínkou odpovědnosti za porušení dobrých mravů úmysl způsobit škodu, bude způsobení škody i účelem jednání.

¹⁶ Viz rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 25 Cdo 874/2005, dle kterého i když škůdce vykonává své právo, avšak způsobem, který záměrně poškozuje jiného a vede k nepřiměřeným důsledkům, jedná se o tzv. šikanózní výkon práva. Stejný závěr pak Nejvyšší soud ČR učinil již v rozhodnutí sp. zn. 21 Cdo 992/99 a dále k tomu uvádí, že za zneužití výkonu práva lze považovat pouze takové jednání, jehož cílem není dosažení účelu a smyslu sledovaného první normou, nýbrž které je v rozporu s ustálenými dobrými mravy vedeno přímým úmyslem způsobit jinému účastníku újmu.

vycházejí z myšlenky, že o šikanu se jedná i v případě, existuje-li mezi zájmem jednajícího a újmou poškozeného extrémní nepoměr. Postačuje, když cíl poškodit jiného stojí zřejmě v popředí a ostatní cíle jsou v porovnání s ním téměř potlačeny (srov. rozhodnutí rakouského Nejvyššího soudního dvora EvBl 1987/49).¹⁷ V české judikatuře lze nalézt obdobný výklad v pracovním právu, kdy Nejvyšší soud ve svém rozsudku sp. zn. 21 Cdo 992/99 uvádí, že jednající musí být veden přímým úmyslem způsobit jinému újmu, zatímco dosažení vlastního smyslu a účelu sledovaného právní normou zůstává pro jednajícího vedlejší a je z hlediska jednajícího bez významu. Naopak za chráněný výkon práva bez vzniku odpovědnosti je třeba považovat i takový případ, je-li jeho vedlejším následkem vznik újmy jinému, přičemž primárně se směřuje k zákonem předpokládanému výsledku.

MEZINÁRODNÍ ÚPRAVA

Komplexní úprava účasti veřejnosti na mezinárodní úrovni je obsažena v Mezinárodní úmluvě o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v otázkách životního prostředí, tzv. Aarhuské úmluvě (č. 124/2004 Sb. m. s.). Tato úmluva obsahuje mimo jiné i ustanovení čl. 3 odst. 8: *„Strany zajistí, že osoby uplatňující svá práva v souladu (exercising their rights in conformity) s ustanoveními této úmluvy nebudou za svou angažovanost žádným způsobem finančně postihovány nebo pokutovány, pronásledovány nebo obtěžovány. Toto ustanovení se nedotýká pravomoci soudů jednotlivých států požadovat přiměřené náklady v soudních řízeních.“*

Za porušení této povinnosti smluvních stran považuje Výbor pro dodržování Aarhuské úmluvy veřejné urážení aktivní veřejnosti v místním tisku.¹⁸ Naopak přípustné je stanovení náhrady nákladů soudního řízení protistraně soudního sporu.¹⁹ Výbor pro dodržování Aarhuské úmluvy tedy ještě neřešil případ žaloby na odpovědnost za újmu způsobenou účastí veřejnosti. Aarhuská úmluva obdobně jako česká právní úprava však vylučuje tuto odpovědnost v případech uplatnění práv veřejnosti v souladu s ustanoveními této úmluvy. Lze tedy dovozovat, že i zde by bylo klíčovým posouzením, zda se jedná o výkon práva nebo pouze o zdánlivý výkon práva.

JUDIKATURA ČESKÝCH SOUDŮ

Judikatura českých soudů vztahující se k odpovědnosti za újmu způsobenou stavebníkovi účastí veřejnosti v řízení je doposud poměrně málo častá. Níže jsou proto rozebrány pouze dva autorce známé případy.

¹⁷ HULMÁK, M. a kol.: *Občanský zákoník VI. Závazkové právo. Zvláštní část (§ 2055–3014)*. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 1534–1537.

¹⁸ Viz případ č. ACCC/C/2009/36, odst. 64 ze dne 8. 2. 2011.

¹⁹ Viz případ č. ACCC/C/2008/27, ACCC/C/2008/23.

V prvním případě byla odpovědnost za uplatnění procesních práv dovozena.²⁰ Tento závěr však nelze generalizovat, protože se jedná o případ svými skutkovými okolnostmi velmi výjimečný. Jednalo se totiž o spor developerské obchodní společnosti s vlastníky pozemků, na kterých developer zamýšlel zřídit stavbu. Součástí kupní smlouvy bylo i ujednání, že pokud územní rozhodnutí nenabude právní moc do stanoveného termínu, je developer od smlouvy oprávněn odstoupit. Developer se sám jako jediný odvolatel proti územnímu rozhodnutí odvolal, územní rozhodnutí v důsledku odvolání nenabylo právní moci ve stanoveném termínu a developer proto od kupní smlouvy odstoupil. Odvolacími důvody přitom byla změna napojovacího místa dešťových a splaškových vod, nesouhlas vlastníka vodovodního a kanalizačního řádu s napojením, jiné než požadované napojení na rozvodnou síť ČEZ. Vlastníci pozemků s postupem developera nesouhlasili, podané odvolání považovali za účelové a dodatečně vykonstruované, neboť s ním developer přišel teprve poté, kdy vlastníci odmítli jeho požadavek změnit splatnost kupní ceny.

Prvostupňový soud potvrdil zákonnost jednání developera bez toho, aby se vůbec zabýval dobrými mravy.²¹ Odvolací soud rozsudek soudu prvního stupně potvrdil a uvedl, že nelze uvažovat o aplikovatelnosti dobrých mravů, neboť bylo věcí odpovědnosti stran smlouvy, jak si upraví důvody odstoupení, a nelze klást developerovi k tíži, pokud smlouvou předvídaný důvod odstoupení využil.²²

Nejvyšší soud jako soud dovolací považoval dovolání za důvodné, neboť soudy nižšího stupně na základě nesprávného právního názoru a priori vyloučily aplikovatelnost ustanovení o dobrých mravech, konkrétně § 39 zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku,²³ ačkoli se správně měly vypořádat s otázkou, zda prodávající zneužil své právo podat odvolání proti územnímu rozhodnutí, a proto od smlouvy odstoupil v rozporu s dobrými mravy a tím i neplatně. Nejvyšší soud odkázal na svou předchozí judikaturu,²⁴ ze které plyne, že aplikaci dobrých mravů nelze popřít prostým závěrem, že pokud si strany sjednaly právo odstoupit od smlouvy, pak výkon tohoto řádně sjednaného práva nemůže založit rozpor s dobrými mravy. Jak bylo uváděno výše, jedná se pouze o jednání, které předvídá smlouva, ale je zapotřebí komplexně zhodnotit, zda je toto jednání v souladu s dobrými mravy, tj. zhodnotit cíl a účel tohoto jednání, aby bylo zřejmé, zda se jedná o výkon práva. Při posouzení je zapotřebí zohlednit, že marné uplynutí lhůty pro nabytí právní moci bylo zapříčiněno jednáním developera a nejedná se tedy o objektivní skutečnost. Podle Nejvyššího soudu je přitom zřejmé, že má-li být odstoupení od smlouvy posouzeno jako nemravné proto, že odstupující oprávnění odstoupit od smlouvy získal dřívějším zneužitím práva (v daném případě podat odvolání), pak tu musí být mezi vznikem oprávnění odstoupit od smlouvy a dřívějším zneužitím práva příčinná souvislost. „*O vztah příčinné souvislosti se jedná, [vzniklo-li oprávnění odstoupit od smlouvy] následkem [zneužití práva], tedy je-li [zneužívající] jednání*

²⁰ Viz rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 2287/2011 ze dne 19. 9. 2012.

²¹ Viz rozsudek Okresního soudu v Karlových Varech ze dne 9. 9. 2010, č. j. 13 C 425/2009-109.

²² Viz rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 23. 2. 2011, č. j. 18 Co 30/2011-205.

²³ „*Neplatný je právní úkon, který svým obsahem nebo účelem odporuje zákonu nebo jej obchází anebo se přičítá dobrým mravům.*“

²⁴ Rozsudek Nejvyššího soudu z 26. 6. 1997, sp. zn. 3 Cdo 69/96, uveřejněný v časopise *Soudní judikatura* č. 8/1997, a dále např. rozsudky 22 Cdo 1773/2003, 28 Cdo 1858/2006.

[odstupujícího] a [vznik jeho oprávnění odstoupit od smlouvy] ve vzájemném poměru příčiny a následku, a tudíž je-li doloženo, že nebýt [zneužití práva], ke [vzniku oprávnění odstoupit od smlouvy] by nedošlo. Přitom nemusí jít o příčinu jedinou, nýbrž stačí, jde-li o jednu z příčin, která se podílí na nepříznivém následku, o jehož odškodnění jde, a to o příčinu podstatnou.“²⁵

Dovolací soud proto uložil nižším soudům řešit otázku, zda developer při odvolání proti územnímu rozhodnutí sledoval jako hlavní účel odložit právní moc tohoto rozhodnutí a tím nabýt právo odstoupit od smlouvy (tj. zneužil své právo) nebo zda se developer dle svého rozumného přesvědčení bránil svým odvoláním nikoli jen nepodstatné újmě, kterou mu nesprávnost územního rozhodnutí v prvním stupni mohla způsobit, například nemožnost užívat zakoupený pozemek určitým způsobem. Nejvyšší soud tak svým rozsudkem potvrdil závěry teorie o dělicím kritériu výkonu práva a jeho zneužití, kterým je právě hlavní účel jednání škůdce.

Druhý rozsudek²⁶ řešil již zcela typovou situaci, kdy se soused odvolal proti územnímu rozhodnutí, kterým bylo povoleno umístění stavby stavebníka. Specifické na celém sporu bylo, že žalovaný soused v předmětném územním řízení nevznesl před podáním svého odvolání žádné námitky, a to ani při ústním jednání, a že byl zastupován advokátem, který se naopak ústního jednání aktivně účastnil (jako člen spolku chránící životní prostředí). Sousedovi byla před podáním žaloby zaslána výzva, aby vzal své odvolání podané proti uvedenému územnímu rozhodnutí zpět, neboť v opačném případě bude podána žaloba k vymožení náhrady škody (řádově jednotky milionů korun).

Soud dospěl k závěru, že předmětná žaloba není důvodná, protože nejsou dány podmínky pro vznik odpovědnosti. Stavebník totiž neunesl svoje důkazní břemeno a nepodařilo se mu prokázat, že by soused podáním odvolání sledoval poškození stavebníka, tedy že by žalovaný jednal proti dobrým mravům. Soud ve svém rozsudku uvádí: „*Podání opravného prostředku i v případě, kdy nebyly splněny zákonné podmínky, není možné považovat za porušení dobrých mravů, neboť odvolání nesměřovalo k poškození žalovaného, ale k vlastní ochraně a k zabránění realizace celého záměru, i kdyby si žalovaný byl vědom toho, že jím podaný opravný prostředek nemůže mít šanci na úspěch.“*

Soud tento svůj závěr odůvodnil následujícími argumenty. Zaprvé, záměrem souseda při podání odvolání proti předmětnému územnímu rozhodnutí bylo dosáhnout zrušení tohoto rozhodnutí. Pouhé poškození stavebníka bez tohoto, aniž by dosáhl zrušení rozhodnutí, by sousedovi nic nepřineslo, a takováto motivace se tak nejví logickou. Zadruhé, podané odvolání nevedlo k nepřiměřeným důsledkům, neboť na jeho základě mohlo dojít pouze k přezkoumání vydaného rozhodnutí. Zatřetí, odvolatelem je soused – fyzická osoba, jíž by se stavba bezprostředně v každodenním životě dotýkala a na druhé straně stojí stavebník – velká developerská společnost, která by měla být připravená nést v rámci takového velkého a kontroverzního projektu náklady spojené s tím, že místní rezidenti i nejrůznější spolky se budou snažit stavbě zabránit. Je také

²⁵ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 3. 2008, sp. zn. 25 Cdo 1437/2006.

²⁶ Rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 1 č. j. 14C 106/2014-95 ze dne 29. 8. 2016.

třeba vzít v úvahu, že rezident má v takovéto situaci postavení slabší strany, tedy podobné postavení jako spotřebitel a je tedy potřeba mu přiznat vyšší míru ochrany před zásahem ze strany developera. Do takovéto vyšší míry ochrany lze zahrnout i podání odvolání v případě, kdy by k němu takováto osoba nebyla oprávněna. Začtvrté, odvolání nepodal pouze žalovaný souseď, ale i další subjekty, které podmínky, jejichž nedodržení je žalovanému vytýkáno (tj. nepodání námitek v řízení), splnily. Odvolací řízení by tak proběhlo i bez toho, aby odvolání podal žalovaný. Samo jednání souseda tak nemohlo stavebníkovi způsobit žádnou újmu, protože mezi jednáním souseda a tvrzeným vznikem škody neexistuje žádná příčinná souvislost.

Soud naopak nad rámec sporu uzavřel, že „v rozporu s dobrými mravy je pak spíše podání této žaloby. O tom svědčí i vyjádření žalobkyně, že má možnost volby vůči komu se škoda uplatní, svědčí o tom, že žalobkyně ve skutečnosti nechce škodu nahradit, ale jen uplatnit až likvidační nárok vůči fyzické osobě, neboť pokud by skutečným záměrem žalobkyně bylo získat finanční prostředky, které vynaložila v souvislosti s předmětným odvolacím řízením, uplatnila by svůj nárok vůči takovému subjektu, v jehož možnostech je částku uhradit. V možnostech žalovaného však dle názoru soudu uhrazení požadované částky není.“²⁷

Soud ve svém rozhodnutí stanovil, že stavebníkovi se ani nepodařilo prokázat vznik škody. Stavebník tvrdil jako vzniklou škodu úroky z poskytnutého úvěru, soud rozhodl, že se jedná o dobrovolné rozhodnutí stavebníka, že podstoupí určité riziko a úvěr si sjedná ještě před tím, než má k realizaci své stavby veškerá povolení. Navíc územní řízení je pouze jednou z fází směřující k realizaci záměru a nelze uvažovat o vzniku škody za zaplacené úroky z prodlení, neboť nelze určit, kdy k realizaci dojde.²⁸ Soud navíc zdůraznil, že v případě kontroverzních staveb může stavebník určité komplikace v územním řízení očekávat. Obdobně soud posoudil tvrzenou škodu spočívající v nákladech na konzultace.

ZÁVĚRY

Článek zkoumal doposud doktrinálně i judikatorně opomíjený vztah soukromého a veřejného práva, který spočívá v soukromoprávních žalobách na náhradu újmy způsobené porušením dobrých mravů v případě uplatnění veřejnoprávních oprávnění veřejnosti (typicky podání námitek, odvolání, žaloby v územním nebo stavebním řízení).

Z provedené analýzy právní úpravy vyplývá, že hranice mezi výkonem práva a jeho zneužitím je velmi vágní, protože jí je právě soulad nebo nesoulad s dobrými mravy, jako pojmem v čase flexibilním a záměrně právem nedefinovaným. Vzniklou právní nejistotu nesnižuje ani teoretická literatura, podle které řešení otázky spočívá

²⁷ Žalovaným sousedem byl totiž v tomto případě starobní důchodce, zatímco zbývajícími odvolateli byly rávnické osoby (pozn. autorky).

²⁸ Vzhledem ke skutečnosti, že nebylo ještě ani rozhodnuto o podaném odvolání, považoval soud žalobu i za podanou předčasně.

ve vnitřním subjektivním postoji potencionálního škůdce (jeho motivaci), tedy zda jeho hlavním cílem je chránit svoje práva nebo zda cílí na újmu stavebníkovi. Ve zkoumaných případech se jedná o posouzení otázky, zda se aktivní veřejnost snaží stavbě zabránit, případně upravit její parametry nebo zda se pouze snaží způsobit stavebníkovi škodu.

Citovaná judikatura vykládá možnou odpovědnost poměrně restriktivně, a to dokonce i v případě, kdy odvolání bylo podáno v rozporu se zákonnými požadavky. Výjimkou je snad jen velmi neobvyklý případ, kdy stavebník uplatnil účastnická práva proti rozhodnutí ve své věci tak, aby nemusel nést pro něj nepříznivé následky kupní smlouvy. Důvodem restriktivního soudního výkladu je neunesení důkazního břemene ze strany stavebníka, který není schopen prokázat právě vnitřní motivaci veřejnosti. Soud navíc ve zkoumaném případě měl tendenci aktivní veřejnost spíše chránit a poukazovat na její postavení jako slabší strany v územním řízení, která navíc stavbě nemůže zabránit, ale může pouze požadovat přezkum vydaných rozhodnutí. Značným omezením těchto závěrů je skutečnost, že jsou vyvozeny pouze na základě dvou rozsudků a navíc se u jednoho z nich jedná o rozsudek prvostupňového soudu, který může být překonán rozhodnutím vyšších soudů.

Výše uvedená právní nejistota o tom, zda v konkrétní situaci lze dovodit odpovědnost za uplatnění práv účastníka ve spojení s neobvyklostí tohoto typu žaloby, otevírá poměrně široký prostor pro „překvapivou“ judikaturu. Účastníci sporu tak čelí právní nejistotě, kdy nelze rozumně předvídat výsledek sporu. Především pro aktivní veřejnost může mít i pouhá pohružka takovouto žalobou značný odrazující efekt. Tato veřejnost se totiž může obávat požadované náhrady újmy, která se většinou řádově pohybuje v miliónech korun, tedy v částkách pro běžnou fyzickou osobu likvidačních. I pouhá pohružka tímto typem žaloby tak může v praxi vést k „procesní neaktivitě“, tj. nepodání námitek, odvolání, návrhu na přiznání odkladného účinku žaloby či případně vzetí zpět již podaných úkonů.

Případně častější uplatňování těchto žalob před českými soudy by vedlo k vyjasnění otázky, kdy veřejnost svoje práva ještě brání a kdy již pouze škodí jinému (včetně vyjasnění vzájemného poměru těchto motivací). Po ustálení soudního výkladu by se navíc soukromoprávní soudy velmi pravděpodobně musely seznámit a začít i aplikovat veřejnoprávní doktrínu o rozsahu subjektivních práv jednotlivých typů subjektů z řad veřejnosti – vlastníků, nájemců, spolků či obcí. Další zajímavou otázkou, která by se nabízela k řešení, je střet podmínek pro přiznání odkladného účinku žalobě (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) s podmínkami odpovědnosti za porušení dobrých mravů. Podrobněji by bylo judikováno, jaká škoda vzniká stavebníkovi a jak ji má prokazovat (což by zpětně mohlo ovlivnit i poměrně nepříznivou praxi správních soudů při přiznávání odkladného účinku žalobě). Vzhledem ke skutečnosti, že veřejnost není oprávněná o stavbě rozhodnout, ale pouze žádat o přezkum rozhodnutí vydaného orgány veřejné správy, bylo by zajímavé i zvažovat případnou spoluodpovědnost těchto orgánů v případech zjevně nesprávného či nezákonného rozhodování, na které veřejnost pouze poukazuje.

Řešení všech těchto právně velmi zajímavých otázek by samozřejmě následovalo až po častějším uplatňování odpovědnosti za porušení dobrých mravů spočívajícím ve výkonu práv účastníka v povolovacích řízeních. Častější uplatňování odpovědnosti však nesmí porušovat čl. 3 odst. 8 Aarhuské úmluvy, tj. být finančním postihem pro aktivní veřejnost a odrazovat ji tím od zájmu o své okolí a aktivní ochrany životního prostředí.

JUDr. Petra Humlíčková, Ph.D.
Právnická fakulta Univerzity Karlovy
Katedra práva životního prostředí
humlic.prf@gmail.com