

VEŘEJNÝ, NEBO SOUKROMÝ ZÁJEM NA OCHRANĚ PŘÍRODY A KRAJINY?*

VOJTĚCH STEJSKAL

Abstract: **Public or Private Interest in Nature Conservation and Landscape Protection?**

Legal regulation of nature conservation and landscape protection, including protection of wild animals and plants, is one of the fields with the longest tradition in the Czech environmental law. The core of current legal regulation is the Act No. 114/1992 Coll., on the Conservation of Nature and Landscape, as amended. The article deals with legal aspects of public interest in nature conservation and landscape protection proceeding. Firstly, it defines the concept of nature conservation and landscape protection and focuses on the subjects of preservation. Secondly, it provides the definition of public interest in nature conservation and landscape protection as a legally defined value shared by whole society. Thirdly, the article focuses on conflicts of various public interests. Finally, article deals with legal aspects of private interest in nature conservation and landscape protection and its relation to the promotion of public interest.

Keywords: nature protection, public interest, private interest, Nature Conservation and Landscape Protection Act

Klíčová slova: ochrana přírody, veřejný zájem, soukromý zájem, zákon o ochraně přírody a krajiny

DOI: 10.14712/23366478.2017.15

ÚVODEM

Tento příspěvek se zabývá myšlenkou, zda je v České republice ochrana přírody a krajiny veřejným nebo soukromým zájmem, a to z pohledu vývoje právní úpravy v zákoně č.114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů. Připomínám, že zákon č.114/1992 Sb. byl přijat přesně před dvaceti pěti lety, a nabyl účinnosti dne 1. 6. 1992 Sb.¹

Otázka v názvu příspěvku se možná může zdát nesmyslnou, zvláště přihlédneme-li k tomu, že v § 58 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb. je výslovně stanoveno, že „ochrana přírody a krajiny je veřejným zájmem“. V dosavadní historii zákona se však objevovalo i období, kdy zákonodárce v jiném ustanovení toto výslovně popřel.

* Tento příspěvek vznikl v rámci Programů rozvoje vědních oblastí na Univerzitě Karlově (PRVOUK) P06 „Veřejné právo v kontextu europeizace a globalizace“ – koordinátor prof. JUDr. PhDr. Michal Tomášek, DrSc.

¹ MLČOCH, S.: Dvacet let zákona na ochranu přírody a krajiny. *Ochrana přírody*, 2012, č. 2, s. 16–17.

Tento článek se zabývá následujícími tématy a otázkami: Čí úkol je ochrana přírody, resp. v čím zájmu se uskutečňuje? Je ochrana přírody a krajiny veřejným zájmem? Musí být veřejný zájem na ochraně přírody vyjádřen explicitně v zákoně? Dá se vyvodit veřejný zájem interpretací zákona? Jsou soukromoprávní přístupy k ochraně přírody a krajiny jen soukromým nebo také veřejným zájmem? Může být součástí uplatňování soukromého zájmu na ochraně přírody i zájem veřejný?

Příspěvek vychází z právního stavu platného v ČR ke dni 7. 6. 2017.

OCHRANA PŘÍRODY A KRAJINY

Ochrana přírody a krajiny má v českém právním řádu dlouholetou historickou tradici. Předchůdcem současného platného zákona č. 114/1992 Sb. byl zákon č. 40/1956 Sb., o státní ochraně přírody. Kořeny státní ochrany přírody, ovšem bez společného právního základu v podobě komplexního zákona, nalezneme již ve dvacátých letech 20. století. Soukromoprávní ochranu přírody a krajiny vystopujeme dokonce již v 19. století.²

V současné době se ochrana přírody realizuje v ČR v přesně vymezeném politickém, hospodářském a společenském rámci vyjádřeném příslušnou legislativou, která je součástí systému práva životního prostředí na úseku ochrany přírody. Ústavním základem tohoto systému je přitom čl. 7 Ústavy a čl. 35 Listiny, přičemž klíčovým je čl. 35 odst. 3, podle kterého při výkonu svých práv nesmí nikdo ohrožovat ani poškozovat mimo jiné „*přírodní zdroje a druhové bohatství přírody*“ nad míru stanovenou zákonem.

Ochrana a zlepšování stavu druhového bohatství a ekosystémů označil v červenci 2010 ve svém nálezu publikovaném též ve Sbírce zákonů pod č. 256/2010 Sb. Ústavní soud ČR za legitimní, ústavně konformní cíl, který je součástí veřejného zájmu na ochraně životního prostředí.³

I když to § 1 výslovně neuvádí, z hlediska subjektů je to především stát, kdo je odpovědný za udržení a obnovu přírodní rovnováhy v krajině, ochranu rozmanitostí forem života, přírodních hodnot a krás, šetrné hospodaření s přírodními zdroji a za vytvoření soustavy chráněných území Natura 2000. Vyplývá to i z jednoho ze základních principů práva životního prostředí, tzv. principu odpovědnosti státu, zakotveného v čl. 7 Ústavy. Podle něj „*stát dbá o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství*“. Způsob, jakým stát dbá o naplnění těchto požadavků, stanoví především zákony z oblasti práva životního prostředí, včetně zákonů týkajících se ochrany přírody a krajiny, rostlinstva a živočišstva.

O tom, že ochrana přírody a krajiny je především úkolem státu, svědčí i § 2 odst. 1 zák. o ochraně přírody a krajiny, kde se hovoří v první řadě o péči státu o ochranu přírody. Klíčovou roli v rámci státu hraje Ministerstvo životního prostředí jakožto ústřední orgán státní správy na úseku ochrany přírody a krajiny, což vyplývá jak z § 19 odst. 2 kompetenčního zákona, tak i z § 79 odst. 1 zák. o ochraně přírody a krajiny.

² Například FRANKOVÁ, M.: Právní úprava chráněných území na ochranu přírody do roku 1956. *České právo životního prostředí*, 2014 (36), č. 4, s. 103 a násl.

³ Viz nálezy ÚS ze dne 8. 7. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 8/08, publikovaný též ve Sbírce zákonů pod č. 256/2010 Sb.

Nezastupitelná je rovněž role krajů, vzhledem k územnímu uspořádání ČR. Kraje mají jak v obecné, tak zvláštní ochraně přírody čím dál větší věcnou a územní působnost v oblasti ochrany a péče. Podílejí se společně s Ministerstvem životního prostředí na zpracovávání koncepčních nástrojů environmentální politiky v oblasti ochrany přírody a krajiny. Mají svěřeny i normativní nástroje ochrany přírody (§ 77a odst. 2).

Pokud jde o obce, opět jde vzhledem k územnímu uspořádání ČR o nezastupitelnou roli. Obce se prostřednictvím svých orgánů zapojují do ochrany přírody a krajiny ve svých územních obvodech. Konkrétní podmínky účasti obcí na ochraně přírody stanoví zejména § 71, ale pokud jde o roli obecních úřadů jakožto orgánů ochrany přírody (§ 76 a § 77), pak je třeba toto od režimu § 71 odlišovat.⁴

Vlastníkům a správcům pozemků jsou adresována většina ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny, zakotvující jejich práva a povinnosti a stanovující i právní odpovědnost. Například § 68 odst. 1 uvádí, že vlastníci a nájemci pozemků zlepšují podle svých možností stav dochovaného přírodního a krajinného prostředí za účelem zachování druhového bohatství přírody a udržení systému ekologické stability. Podle § 68 odst. 2 k provádění péče o pozemky z důvodů ochrany přírody mohou uzavírat orgány ochrany přírody či obce s vlastníky či nájemci pozemků písemné dohody. Písemnou dohodou lze upravit rovněž způsob hospodaření ve zvláště chráněných územích a ptačích oblastech. Vlastníci a nájemci mohou za to i obdržet finanční příspěvek (§ 69), za předpokladu, že provedou dohodnuté práce v zájmu zlepšení přírodního prostředí.⁵

Shrneme-li, výslovně v § 1 zmíněnými subjekty participujícími na ochraně přírody jsou vedle státu jednotky územní samosprávy (kraje a obce), vlastníci a správci pozemků. Avšak jak z kontextu celého zákona, zejména § 2, § 58 odst. 1 a § 70, tak i s přihlédnutím k preambuli Ústavy⁶ je nutné dovodit, že se na ochraně přírody podílejí všechny fyzické osoby i právnické osoby. V § 2 odst. 1 zák. ochrany přírody a krajiny se hovoří o péči státu, fyzických a právnických osob o ochranu přírody a krajiny. Podle § 58 odst. 1 je ochrana přírody a krajiny veřejným zájmem (blíže viz další části tohoto příspěvku).

Ustanovení § 70 garantuje za podmínek tam stanovených účast veřejnosti na ochraně přírody. Výslovně § 70 odst. 1 uvádí, že ochrana přírody podle tohoto zákona se uskutečňuje za přímé účasti občanů. Roli účasti veřejnosti při nalézání veřejného zájmu na ochraně přírody, zejména účasti dotčené veřejnosti v řízeních dle § 70, považují ve shodě s jinými autory za nezastupitelnou.⁷ Ochrana přírody je tedy dle mého názoru zájmem a úkolem všech, státu, územně samosprávných celků, veřejnosti, celé společnosti.

⁴ Viz komentář k těmto ustanovením in STEJSKAL, V.: *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016.

⁵ Výkladem těchto ustanovení se zabýval Ústavní soud, viz náleží ÚS ze dne 8. 7. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 8/08, publikovaný též ve Sbírce zákonů pod č. 256/2010 Sb.

⁶ Ústava ČR ve své preambuli vyjadřuje mimo jiné odhodlání občanů ČR společně střežit a rozvíjet zděděné přírodní a kulturní bohatství.

⁷ Viz např. KRÁMER, L.: Přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí na úrovni ES. In ČERNÝ, P. – DOHNAL, V. (eds.): *Přístup k soudům při ochraně životního prostředí* (sborník z 1. dne konference Přístup ke spravedlnosti při ochraně lidských práv a veřejných zájmů). Praha: ASPI Publishing, 2004, s. 83.

VEŘEJNÝ ZÁJEM NA OCHRANĚ PŘÍRODY A KRAJINY

Jak již jsem uvedl v úvodu, podle § 58 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb. je ochrana přírody a krajiny veřejným zájmem a každý je povinen při užívání přírody a krajiny strpět omezení vyplývající z tohoto zákona. Pokud jde o ústavněprávní základ, za veřejný zájem je ochrana přírody prohlášena i čl. 14 odst. 3 Listiny, upravujícím ústavněprávní rámec svobody pohybu a pobytu. Toto ustanovení není patrně hlavním ústavněprávním základem ochrany přírody, ale alespoň se o ní zmiňuje výslovně.

Co je to veřejný zájem, zákon o ochraně přírody výslovně nestanovil. Avšak obecně můžeme uvést, že se jedná o neurčitý právní pojem, který je předmětem snahy o výklad v teorii i judikatuře soudů. Z pohledu Nejvyššího správního soudu ČR jde o pojem, který se svou povahou vymyká možnosti jakéhokoli zevšeobecnění, které by postihlo všechny myslitelné případy. Tento neurčitý právní pojem je proto vždy nutno vykládat v kontextu konkrétní projednávané věci.⁸

Profesor Průcha definuje veřejný zájem jako takový zájem, jenž by bylo možno označit za obecný či veřejně prospěšný zájem, jehož nositeli jsou blíže neurčené, alespoň rámcově determinované okruhy osob, jako tzv. veřejnost, popřípadě zájmy, u nichž jde o tzv. zájmy společnosti.⁹

Zákon o ochraně přírody a krajiny obsahuje několik nástrojů týkajících se povolování výjimek ze zákazů určitých činností, kde se explicitně hovoří o poměřování jednotlivých veřejných zájmů, z nichž jedním je vždy zájem na ochraně přírody a krajiny. Jde zejména o úpravu týkající se obecné ochrany jeskyní (§ 10 odst. 2), zvláštní územní ochrany (§ 43) a zvláštní druhové ochrany (§ 56).

Vnímáme-li ochranu přírody a krajiny jako věc veřejného zájmu, vyjadřujeme tím také její prioritu. Na druhou stranu je si však třeba uvědomit, že mohou existovat i jiné hodnoty, které také mohou být veřejným zájmem. K určitému objektu (činnosti) se vážou veřejné zájmy, jejichž ochrana je dána do rukou různých úřadů, popř. z hlediska různých zákonů.¹⁰

V průběhu řízení o udělení výjimky dle zákona č. 114/1992 Sb. se kromě dalších zákonem stanovených podmínek posuzuje i poměr veřejného zájmu na ochraně přírody a krajiny s jinými veřejnými zájmy (např. na zabezpečení ochrany zdraví, bezpečnosti leteckého provozu apod.). Výjimku ze zákonných zákazů tedy lze povolit pouze tehdy, jestliže zde existuje jiný veřejný zájem, který převáží nad zájmy ochrany přírody a tato převaha je výrazná. Toto musí orgán ochrany přírody pečlivě odůvodnit. Naplnění těchto podmínek je třeba zkoumat v každém jednotlivém případě rozhodování; nelze zevšeobecnit, které jiné veřejné zájmy jsou důvodem pro povolení výjimky a které nikoli.¹¹

Přesto, teoreticky, jaký by byl onen „jiný veřejný zájem“? Například v rámci posuzování existence veřejného zájmu v řízení o udělení výjimky ze zákazu na ochranu

⁸ Viz rozhodnutí NSS ze dne 8. 2. 2011, č. j. 1 Ao 7/2010-92.

⁹ PRŮCHA, P.: Veřejný zájem In MADAR, Z. a kol.: *Slovník českého práva, díl II. 2.* vyd. Praha: Linde, 1999, s. 1577.

¹⁰ Parafrazuji J. Hoetzela, pojem „Zájmy veřejné“, In HOETZEL, J. – WEYR, F. et al.: *Slovník veřejného práva československého*. Brno: Nakladatelství Rovnost, 1948, s. 578.

¹¹ HAVELKOVÁ, S.: Veřejný zájem – aplikace pojmu v ochraně přírody. *Ochrana přírody*, 2008, roč. LXII, č. 3, s. 11.

zvláště chráněných rostlin a živočichů konstatoval Nejvyšší správní soud, že ochrana před povodněmi je veřejným zájmem, kterým lze odůvodnit povolení činnosti nepřiznivě pro přírodu a krajinu.¹²

Ústavní soud ČR dal zase ve svém usnesení přednost zájmu na ochraně přírody a krajiny před vlastnickým právem. „Zamítnutí námitek proti vyhlášení zvláště chráněného území (v daném případě přírodní památky) sice představuje regulační opatření ve vztahu k majetku stěžovatelů, jde však o nezbytné opatření předvídané zákonem a sledující obecný zájem. V daném případě odkazuje Ústavní soud na § 58 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen ‚zákon o ochraně přírody‘), podle něhož je ochrana přírody a krajiny veřejným zájmem a každý je povinen při užívání přírody a krajiny strpět omezení vyplývající z tohoto zákona.“¹³

Lze rovněž připomenout, že nelze a priori upřednostňovat pouze jeden či druhý zájem. Při výkonu jakýchkoliv činností, tedy i při realizaci zájmů vodohospodářských, by měla být zohledněna zásada trvale udržitelného rozvoje s cílem zachovat přírodní bohatství i pro další generace.¹⁴

Musí být veřejný zájem na ochraně přírody vyjádřen explicitně v zákoně? Dá se vyvodit veřejný zájem interpretací zákona? Horáček uvádí, že „... vymezujeme-li ochranu životního prostředí jako veřejný zájem, vyjadřujeme tím její prioritu v činnostech orgánů veřejné moci. Svým postavením veřejného zájmu je proto ochrana životního prostředí významným interpretačním kritériem... Zároveň je nerozhodné, zdali je ochrana životního prostředí explicitně označena v dispozici právní normy za veřejný zájem, jak to např. činí § 58 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny nebo není a lze ji (implicitně) dovodit.“¹⁵ Uvážíme-li, že příroda a krajina je součástí životního prostředí (ve smyslu § 2 zákona č. 17/1992 Sb.), lze tento závěr aplikovat i na ochranu přírody a krajiny. Ochrana přírody je veřejným zájmem, což lze implicitně ze zákona výkladem dovodit.

JE OCHRANA PŘÍRODY A KRAJINY VEŘEJNÝM ZÁJMEM?

Otázka se zdá být nesmyslnou, přihlédneme-li k tomu, že v § 58 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb. je výslovně stanoveno, že „ochrana přírody a krajiny je veřejným zájmem“. V dosavadní historii zákona se však objevilo i období, kdy zákonodárcé v jiném ustanovení toto výslovně popřel.

Zákonem č. 349/2009 Sb. byl v roce 2009 novelizován § 43 zákona č. 114/1992 Sb. Při jednání v poslaneckém výboru pro životní prostředí byla dohodnuta mimo jiné nová podoba vydávání výjimek ze zvláštní územní ochrany (§ 43), podle mého názoru (ve srovnání se stavem od 28. 4. 2004) právně chybná. Připomínám obecně známý fakt, že v období 2004 – 2009 rozhodovala vláda ČR o výjimkách ze zvláštní územní ochrany

¹² Viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2009, č. j. 8 As 5/2008-93.

¹³ Viz usnesení Ústavního soudu ze dne 13. 10. 2015, sp. zn. IV. ÚS 2068/15.

¹⁴ Viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2011, č. j. 1 As 87/2010-108.

¹⁵ HORÁČEK, Z.: Prosazování veřejného zájmu na ochraně životního prostředí. *České právo životního prostředí*, 2012/1 (31), s. 37–38.

podle § 43 svým usnesením.¹⁶ Zákon č.349/2009 Sb. upravil § 43 tím způsobem, že v zásadě vrátil kompetenci rozhodovat o výjimkách ze základních ochranných podmínek zvláště chráněných území orgánům ochrany přírody, a to ve správním řízení formou rozhodnutí (odst. 3 a 4). Podle odst. 1 však „výjimky ze zákazů ve zvláště chráněných územích podle § 16, 26, 29, 34, § 35 odst. 2, § 36 odst. 2, § 45h a 45i v případech, kdy veřejný zájem výrazně převažuje nad zájmem ochrany přírody, schvaluje v každém jednotlivém případě svým usnesením vláda“. Všimněme si dvou aspektů. Jednak upozorňují, že v § 45h a 45i žádné zákazy tehdy nebyly, tudíž tyto paragrafy ve výčtu neměly co dělat. Za druhé, a to je mnohem horší, Parlament nepovažoval podle dikce § 43 odst. 1 ochranu přírody za veřejný zájem – srovnej „kdy veřejný zájem výrazně převažuje nad zájmem ochrany přírody“. Lze se domnívat, že možná v Parlamentu vypadlo před slovy „veřejný zájem“ slovo „jiný“. Omyl, nedůslednost, náhoda? Dobová důvodová zpráva toto neobjasňuje, byl to přeci poslanecký pozměňovací návrh. Zajímavostí je, že v § 43 odst. 3 slovo „jiný“ kupodivu pro změnu uvedeno bylo, viz „kdy jiný veřejný zájem...“. Jsem však toho názoru, že se s přihlédnutím k § 58 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny stejně muselo i ustanovení § 43 odst. 1 vykládat ve prospěch označení ochrany přírody za veřejný zájem.

Tento dle mého názoru nesmyslný a neudržitelný stav byl překonán novelou v roce 2017. Zákon č. 123/2017 Sb. s účinností od 1. 6. 2017 zrušil dosavadní nesmyslný systém § 43, zejména odst. 1 a 2. Nahradil § 43 novým textem, kdy se vlastně právní úprava vrací k modelu platnému v letech 1992–2004, kdy o výjimkách ze zvláštní druhové ochrany rozhodovaly výlučně orgány ochrany přírody. Znění § 43 s účinností od 1. 6. 2017 přináší následující úpravu výjimek ze zvláštní územní ochrany:

„(1) Výjimky ze zákazů ve zvláště chráněných územích podle § 16, § 16a odst. 1, § 16a odst. 2, § 17 odst. 2, § 26, § 29, § 34, § 35 odst. 2 a § 36 odst. 2 může orgán ochrany přírody povolit v případě, kdy jiný veřejný zájem převažuje nad zájmem ochrany přírody, nebo v zájmu ochrany přírody anebo tehdy, pokud povolovaná činnost významně neovlivní zachování stavu předmětu ochrany zvláště chráněného území.

(2) Orgán ochrany přírody může výjimku podle odstavce 1, která se týká blíže neurčeného okruhu osob, povolit též opatřením obecné povahy.

(3) Vyhrazení míst a tras podle § 16a odst. 1 písm. c), § 16 odst. 2, § 17 odst. 2, § 29 a § 37 odst. 3 písm. a) a d) stanoví orgán ochrany přírody opatřením obecné povahy.“

Všimněme si, že, za prvé, vláda byla z § 43 konečně odstraněna, za druhé, ochrana přírody je opět považována za veřejný zájem podle celého § 43, za třetí, z § 43 byly navíc konečně odstraněny nesmyslné odkazy na § 45h a 45i (viz můj názor uvedený výše).

¹⁶ K možným protiústavním aspektům odkazují na bohatou literaturu, např. PRŮCHOVÁ, I.: Environmentalizace právního řádu ČR – vývoj, současnost, perspektivy, nebo STEJSKAL, V.: Aktuální problémy administrativně – právních nástrojů ochrany přírody po euronovele zákona o ochraně přírody a krajiny. Oba příspěvky vyšly v PRŮCHOVÁ, I. (ed.): Aktuální otázky práva životního prostředí. *Acta UM Brunensis Iuridica*, č. 285, MU v Brně 2005, s. 9–17, resp. 103–119.

SOUKROMOPRÁVNÍ OCHRANA PŘÍRODY – VĚC VEŘEJNÉHO, NEBO SOUKROMÉHO ZÁJMU?

Soukromoprávní ochrana přírody a krajiny není explicitně v platném zákoně o ochraně přírody a krajiny upravena. Přesto v praxi funguje. Otázkou je, co vše do ní vlastně spadá? Jde snad o smluvní ochranu (vyhlášení ochrany objektu, regulace činnosti), nebo i o něco jiného?

Soukromé subjekty, konkrétně v praxi ochrany životního prostředí spolky, jejichž hlavním předmětem činnosti je ochrana přírody a krajiny, vykupují do svého vlastnictví pozemky, které následně používají pro tvorbu krajiny, za účelem např. podpory fungování přírodních ekosystémů, zlepšování stavu přírodních ekosystémů, či ochranu biodiverzity jednotlivých druhů organismů (např. poskytování hnízdních příležitostí). Zakládají de facto vlastní zvláště chráněná území. Kategorizace a pravidla zakládání soukromých chráněných území dosud nejsou v platném právu stanovena, a to ani zákonem o ochraně přírody a krajiny. Jsou to soukromé iniciativy a projekty praktické ochrany přírody, realizované soukromými subjekty. Nepochybně to mohou být i fyzické osoby, nejen právnické osoby typu spolků, i když ty se v ochraně přírody a krajiny realizují nejčastěji. Jedná se sice o sledování jejich soukromého zájmu (využití jejich vlastnického práva), avšak zároveň sledující, resp. prosazující nepochybně také veřejný zájem na ochraně přírody a krajiny. Příkladem z praxe budiž realizace Ptačího parku Josefovské louky ve východních Čechách Českou společností ornitologickou.¹⁷

Smluvní ochrana podle zákona č. 114/1992 Sb. je trochu něco jiného. Z hlediska subjektů – účastníků smlouvy – je zde na jedné straně soukromý vlastník, na druhé ovšem stát prostřednictvím nějakého orgánu ochrany přírody. Smluvní úprava bude obvykle veřejnoprávní smlouvou subordinačního typu, a dle zákona č. 114/1992 Sb. rozeznáváme tři takové okruhy činností, a sice I. smluvní vyhlášení ochrany zvláště ekologicky hodnotných částí přírody a krajiny (§ 39), II. vymezení podmínek ekologicky šetrné činnosti (hospodaření na pozemcích § 45e v ptačí oblasti) a III. smlouva o zlepšení stavu přírody a krajiny (§ 68). Sledován je zde především veřejný zájem na ochraně přírody a krajiny, i když v příslušné smlouvě lze sjednat i podmínky z hlediska uplatňování soukromého zájmu na využití vlastnického práva vlastníka pozemku.

VLASTNÍK POZEMKU A UPLATŇOVÁNÍ ZÁJMŮ NA OCHRANĚ PŘÍRODY A KRAJINY

Může vlastník zároveň hájit svůj (soukromý) zájem a zároveň i veřejný zájem? Domnívám se, že jsou takové situace – a nemusí jich být málo – kdy k tomu může v praxi dojít. Přiblížme si to na příkladu. Pokud bude například v návrhu změny územního plánu obce navrženo využití pozemku vlastníka „AB“ (nyní trvalý travní porost, orná půda, zahrada, apod.) k zástavbě, např. dopravní komunikací, a vlastník „AB“ s tím nebude souhlasit, může podat k návrhu námitku, případně, pokud neuspěje, podat

¹⁷ <http://www.cso.cz/index.php?a=cat.1002>.

žalobu podle § 101a zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů, o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části, kterým byl vydán územní plán obce, resp. změna územního plánu. Vlastník bude přitom nepochybně hájit své soukromé zájmy (vlastnické právo), ale zároveň bude hájit i veřejný zájem na ochraně přírody a krajiny, když by argumentoval i dotčením krajinného rázu, ohrožením dřevin rostoucích mimo les, ohrožením druhové biodiverzity, apod. Je to jistě netradiční představa, zvláště když veřejný zájem na ochraně přírody by měli ve správních řízeních hájit jednak orgány ochrany přírody a jednak tzv. dotčená veřejnost.

Při potenciálně hrozícím odstranění účasti veřejnosti z řízení dle stavebního zákona (ale i jiných zákonů, viz dále) u většiny stavebních projektů význam vlastníka a jeho uplatňování procesních, ale i materiálních práv asi bude v budoucnu stoupat na významu. Dne 5. 4. 2017 Poslanecká sněmovna¹⁸ totiž schválila poslanecký pozměňovací návrh poslance Foldyny na vypuštění účasti spolků podle § 70 odst. 2 a 3 zákona č. 114/1992 Sb. ve věcech správních řízení podle zvláštních předpisů, při kterých mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny a vypuštění § 85 odst. 2 písm. c) zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona.¹⁹ Dle mého názoru, Sněmovna tím ignorovala existenci základních právních principů v oblasti práva životního prostředí, vyplývajících i z mezinárodních závazků ČR (princip účasti veřejnosti, Aarhuská úmluva č. 124/2004 Sb.m.s.). Pokud by měla být tato změna nakonec definitivně schválena, ať již Senátem,²⁰ nebo v případě vrácení návrhu Senátem do Sněmovny Sněmovnou (příčemž o prezidentském vetu v této souvislosti vzhledem ke známým postojům pana prezidenta k ochraně přírody a ekologickým organizacím vůbec neuvažují), pak bude na místě se ptát, bude-li stále ještě ochrana přírody a krajiny veřejným zájmem? Domnívám se, že ano, a to zcela nepochybně, již jen z formálního hlediska, že § 58 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb. zůstal zachován a obsahově nedotčen. Zmračením § 70 odst. 2 a 3 zákona č. 114/1992 Sb., pokud by to opravdu v dalším legislativním procesu prošlo, by samozřejmě nebyl § 58 odst. 1 dotčen, avšak byl by zúžen okruh oprávněných subjektů, kteří by mohli v příslušných řízeních veřejný zájem na ochraně přírody a krajiny hájit. A takové zúžení považuji za nepřijatelné, šlo by z hlediska historického vývoje o návrat do doby normalizace 80. let 20. století. Z ústavněprávního hlediska by šlo o nedůvodné odebrání základních subjektivních práv.

ZÁVĚRY

Shrneme-li, výslovně v § 1 zákona č. 114/1992 Sb. zmíněnými subjekty participujícími na ochraně přírody jsou vedle státu jednotky územní samosprávy (kraje a obce), vlastníci a správci pozemků. Avšak jak z kontextu celého zákona, zejména § 2, § 58 odst. 1 a § 70, tak i s přihlédnutím k preambuli Ústavy je nutné dovodit, že se na ochraně

¹⁸ Viz sněmovní tisk č. 927.

¹⁹ V § 85 odst. 2 stavebního zákona se ruší písmeno c), které stanoví, že účastníky územního řízení jsou „c) osoby, o kterých tak stanoví zvláštní právní předpis“.

²⁰ Viz senátní tisk č. 108, projednáno na plenární schůzi dne 7. 6. 2017. Návrh na zamítnutí pozměňovacího návrhu poslance Foldyny neprošel o pět hlasů.

přírody podílejí všechny fyzické osoby i právnické osoby. V § 2 odst. 1 zák. ochraně přírody a krajiny se hovoří o péči státu, fyzických a právnických osob o ochranu přírody a krajiny.

Ustanovení § 70 zákona č. 114/1992 Sb. garantuje za podmínek tam stanovených účast veřejnosti na ochraně přírody. Výslovně § 70 odst. 1 uvádí, že ochrana přírody podle tohoto zákona se uskutečňuje za přímé účasti občanů. Roli účasti veřejnosti při nalézáni veřejného zájmu na ochraně přírody, zejména účasti dotčené veřejnosti v řízeních dle § 70, považuji za nezastupitelnou. Ochrana přírody je tedy dle mého názoru zájmem a úkolem všech, státu, územně samosprávných celků, veřejnosti, tedy celé společnosti.

Podle § 58 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb. je ochrana přírody a krajiny veřejným zájmem a každý je povinen při užívání přírody a krajiny strpět omezení vyplývající z tohoto zákona. Vnímáme-li ochranu přírody a krajiny jako věc veřejného zájmu, vyjadřujeme tím také její prioritu. Na druhou stranu je si však třeba uvědomit, že mohou existovat i jiné hodnoty, které také mohou být veřejným zájmem. Zákon o ochraně přírody a krajiny obsahuje několik nástrojů týkajících se povolování výjimek ze zákazů určitých činností, kde se explicitně hovoří o poměrování jednotlivých veřejných zájmů, z nichž jedním je vždy zájem na ochraně přírody a krajiny.

Vymezujeme-li ochranu přírody a krajiny jako veřejný zájem, vyjadřujeme tím její prioritu v činnostech orgánů veřejné moci. Svým postavením veřejného zájmu je proto ochrana přírody a krajiny významným interpretačním kritériem. Zároveň je nerozhodné, zdali je ochrana přírody a krajiny explicitně označena v dispozici právní normy za veřejný zájem, jak to např. činí § 58 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny nebo není a lze ji tudíž (implicitně) dovodit.

Soukromoprávní ochrana přírody a krajiny není explicitně v platném zákoně o ochraně přírody a krajiny upravena. Přesto v praxi funguje a soukromí vlastníci svojí činností sledují vědomě také veřejný zájem na ochraně přírody.

Konečně se domnívám, že dotčený vlastník může v konkrétním řízení zároveň hájit jak svůj (soukromý) zájem, tak i veřejný zájem na ochraně přírody a krajiny. Při očekávaném vypuštění oprávnění dotčené veřejnosti hájit veřejný zájem na ochraně přírody ze stavebního zákona lze připustit, že tato úloha vlastníka může v budoucnosti nabývat na významu.

doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.
Právnická fakulta Univerzity Karlovy
Katedra práva životního prostředí
stejskal@prf.cuni.cz