

1 VEŘEJNÝ ZÁJEM NA OCHRANĚ ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

1.1 Veřejný zájem

Problematicke veřejného zájmu, jeho vymezení a významu, stejně tak jako problematice ochrany životního prostředí jakožto veřejného zájmu věnuje odborná literatura i soudní judikatura značnou pozornost, což souvisí s významem veřejného zájmu jakožto jednoho z ústředních pojmů správního práva, klíčového smyslu veřejné správy.¹ Vymezení veřejného zájmu a všem souvisejícím otázkám by bylo možné věnovat rozsáhlou kapitolu nebo celou knihu, to však není smyslem této kapitoly ani této knihy. Kapitola pouze připomene a shrne některé důležité aspekty ochrany veřejného zájmu, především pak veřejného zájmu na ochraně životního prostředí a jeho jednotlivých složek, s přihlédnutím k aspektům relevantním k tématu publikace.

Veřejný zájem je neurčitý právní pojem, jeho obsah je dynamické povahy. Jeho konkrétní obsah není neměnný, ovlivňují ho zejména socioekonomické souvislosti. Značné množství jeho definic, které uvádí odborná literatura² i soudní judikatura, z nichž několik je níže uvedeno, svědčí o obtížnosti jeho vymezení. Při aplikaci a interpretaci pojmu veřejný zájem však obvykle nepanuje spor o to, zda určitá hodnota je či není veřejným zájmem – mnohem častěji je nutné poměřovat určitý veřejný zájem s jinou hodnotou, řešit vzájemnou kolizi dvou nebo více (veřejných) zájmů. Veřejný zájem jako neurčitý právní pojem zahrnuje jevy nebo skutečnosti, jež nelze přesně právně definovat.³ Z toho plyne jeho dynamická povaha, „[o]bsah a rozsah

¹ Srov. § 2 odst. 2 zák. č. 500/2004 Sb., správní řád.

² Blíže srov. zejména HOETZEL, J. Pojem „Zájmy veřejné“. In: HOETZEL, J., WEYR, F. et al. *Slovník veřejného práva československého*. Brno: Nakladatelství Rovnost, 1948, s. 578.

GERLOCH, A. Veřejný zájem. In: HENDRYCH, D. a kol. *Právní slovník*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 1236.

MIKULE, V., KOPECKÝ, M. Kapitola XLVI [Organizace ochrany veřejného zájmu]. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 501–504.

VOPÁLKA, V. Ve veřejném zájmu. In: VANDUCHOVÁ, M., HOŘÁK, J. (ed.). *Na křižovatkách práva: pocta Janu Musilovi k sedmdesátým narozeninám*. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 385–396.

PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: Doplněk, 2012, s. 55, 56.

PRŮCHA, P. Veřejný zájem. In: MADAR, Z. a kol. *Slovník českého práva*. II. díl. 3., rozšířené a podstatně přepracované vydání. Praha: Linde, 2002, s. 1654.

³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2003 sp. zn. 2 As 11/2003 (č. 232/2004 Sb. NSS).

se může měnit, často bývá podmíněn časem a místem aplikace normy“.⁴ Současně pro identifikaci veřejného zájmu je důležité, že se jedná o zájem, který „[n]emůže být v rozporu s platnými právními předpisy“,⁵ může jim být „[j]en to co je jako veřejný zájem chráněno zvláštními zákony“.⁶ Nejvyšší správní soud k problematice vymezení a nalézání veřejného zájmu uvádí: „[Z]ásada 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.“⁷ V podobném duchu se vyjadřuje Průcha při poměrně komplexním rozboru veřejného zájmu, když zdůrazňuje, že nositeli veřejného zájmu jsou blíže neurčené, ale alespoň rámcově determinované okruhy osob či společenství osob. Posuzovateli a kvalifikovanými prosazovateli pak mohou být pouze orgány veřejné moci. Současně uvádí, že se často sice jedná o zájmy celospolečenské, nicméně ne každý celospolečenský zájem je zájmem veřejným.⁸

Byť z výše uvedeného plyne, že veřejný zájem definují zákony a podle Vedrala jim může být „[j]en to, co je jako veřejný zájem chráněno zvláštními zákony“,⁹ nelze toto rovnítko absolutizovat. Veřejný zájem je v naprosté většině vyjádřen v zákonech a zcela jistě nemůže být v rozporu s právními předpisy, současně však může být v řadě případů vyjádřen v důležitých celostátních strategických dokumentech. Ostatně cíle vyjádřené v těchto dokumentech jsou často nezbytným východiskem pro změny v právní úpravě. Autorka se v tomto ohledu plně ztotožňuje s Vomáčkou,¹⁰ který současně odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu, který možnost vyjádření veřejného zájmu ve strategických dokumentech připouští a dovozuje použitelnost dokumentu politické povahy jako podklad pro identifikaci veřejného zájmu při rozhodování v konkrétní věci.¹¹

Blackův právní slovník, tedy dílo vycházející z judikatury soudů ve Spojených státech amerických, nabízí definici, která zdůrazňuje, že veřejný zájem se dotýká práv a povinností veřejnosti, současně tato definice svědčí o značné složitosti tohoto neurčitého pojmu. Podle této definice se jedná „[o] něco, na čem má zájem veřejnost nebo společenství jako majetkový nebo jiný zájem, kterým jsou dotčena

⁴ Ibid.

⁵ Ibid.

⁶ VEDRAL, J. *Správní řád: komentář*. 2., aktualizované a rozšířené vydání. Praha: Ivana Hexnerová – BOVA POLYGON, 2012, s. 817, 818.

⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5. 2013 č. j. 6 As 65/2012-161 (č. 2879/2013 Sb. NSS).

⁸ PRŮCHA. 2012. Op. cit., s. 55, 56.

⁹ VEDRAL. 2012. Op. cit., s. 817, 818.

¹⁰ VOMÁČKA, V. *Poměrování veřejných zájmů v ochraně přírody a krajiny* [online]. Praha, 2019. Rigorózní práce. Univerzita Karlova, Právnická fakulta, s. 17, 18. Dostupné z: <http://hdl.handle.net/20.500.11956/107474> [cit. 15. 9. 2022].

¹¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2014 č. j. 5 As 10/2013-38. Také cit. in: VOMÁČKA. 2019. Op. cit., s. 17, 18.

práva a povinnosti veřejnosti nebo tohoto celku. To však neznamená, že by veřejným zájmem bylo něco úzkého jako partikulární zájmy určitých míst, které mohou být v daném případě dotčeny“.¹²

Celá řada úvah také označuje za veřejný zájem obecné blaho, popř. zájem obecný.¹³ V judikatuře Ústavního soudu se v této souvislosti objevuje názor na vztah obecného a veřejného zájmu, podle kterého, „[j]e možno dovodit, že pojem ‚veřejný zájem‘ je třeba chápat jako takový zájem, který by bylo možno označit za obecný či obecně prospěšný zájem. Otázkou obecného zájmu se zabývá např. F. A. Hayek v publikaci ‚Právo, zákonodárství a svoboda‘, II. díl, (vydala ACADEMIA Praha, 1991), na straně 14. Autor uvádí, že ‚často se mylně naznačuje, že všechny kolektivní zájmy jsou obecnými zájmy společnosti; avšak v mnoha případech může být uspokojování kolektivních zájmů jistých skupin s obecnými zájmy společnosti v naprostém rozporu. Celé dějiny vývoje demokratických institucí jsou dějinami boje za to, aby se jednotlivým skupinám zabránilo ve zneužití vlády ve prospěch kolektivních zájmů těchto skupin“.¹⁴ Názory na vztah obecného a veřejného zájmu se různí, v některých případech je obecný zájem s veřejným zájmem ztotožňován,¹⁵ resp. veřejný zájem je současně považován za zájem obecný, obecně prospěšný,¹⁶ resp. je veřejný zájem chápán jako užší kategorie než zájem obecný.¹⁷ Rozdíl mezi těmito pojmy naznačuje používání obou v právním řádu, a to v Listině základních práv a svobod, dokonce současně v jednom a témže ustanovení, konkrétně v článku 11. Zatímco čl. 11 odst. 3 LZPS mluví o zákonem chráněných obecných zájmech,¹⁸

¹² BLACK, H. C. *Black's Law Dictionary*. 4. vydání. St. Paul: Minn. West Publishing Co., 1968, s. 1393: „Public interest. Something in which the public, the community at large, has some pecuniary interest, or some interest by which their legal rights or liabilities are affected. It does not mean anything so narrow as mere curiosity, or as the interests of the particular localities, which may be affected by the matters in question. State v. Crockett, 86 Okl. 124, 206 P. 816, 817“. Srov. též BLACK, H. C. *Black's Law Dictionary – Blackův právní slovník*. 2. svazek. 6. vydání. Praha: Victoria Publishing, 1993, s. 1144.

¹³ Srov. GERLOCH. 2009. Op. cit., s. 1236.

„Veřejný zájem, 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 bližše specifikován či definován.“

¹⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 28. 3. 1996 sp. zn. I. ÚS 198/95 (N 23/5 SbNU 193).

¹⁵ UERPMANN-WITZACK, R., TICHÝ, L., TROUP, T. Veřejný zájem jako klíčový pojem či prázdná floskule. *Správní právo*. 2020, č. 3, s. 176–188. Na s. 186 se například ke vztahu veřejného a obecného zájmu v Německu uvádí: „Zatímco v Německu – stejně jako v této přednášce – stojí v popředí veřejný zájem a vedle něho hraje důležitou roli všeobecné blaho, toč se francouzská debata kolem pojmu obecného zájmu (intérêt général).³¹ Německé právní nauce není pojem obecného zájmu jako synonyma veřejného zájmu cizí, přesto však na rozdíl od Francie je používán jen zřídka.“

¹⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 28. 3. 1996 sp. zn. I. ÚS 198/95 (N 23/5 SbNU 193).

Nález Ústavního soudu ze dne 25. 1. 2005 sp. zn. III ÚS 455/03 (N15/36 Sb.NU 165).

¹⁷ PRŮCHOVÁ, I., CHYBA, J. *Omezení vlastnického práva k pozemku z důvodu obecného zájmu*. Brno: Masarykova univerzita, 1998, s. 30, 31.

¹⁸ Čl. 11 odst. 3 LZPS: „Vlastnictví zavazuje. Nesmí být zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy. Jeho výkon nesmí poškozovat lidské zdraví přírodu

v odstavci 4 se v souvislosti s možností vyvlastnění hovoří o veřejném zájmu.¹⁹ Je však velmi obtížné identifikovat kritéria, která odlišují obecný zájem od zájmu veřejného.²⁰ Nezbytnost odlišování veřejného a obecného zájmu dovozuje mimo jiné na základě konkrétních příkladů a ustanovení právních předpisů Koudelka,²¹ přičemž cituje tuto definici obecného zájmu: „[O]bstaráváním věcí obecného zájmu je činnost, která souvisí s plněním úkolů týkajících se věcí obecního zájmu, tedy nejen rozhodování orgánů státní moci a správy, ale i jiná činnost při uspokojování zájmů občanů a právnických osob v oblasti materiálních, sociálních, kulturních a jiných potřeb. Jde tedy o plnění všech úkolů, na jejichž řádném a nestranném plnění má zájem celá společnost nebo určitá sociální skupina.“²² Byť je v právním řádu používán jak termín obecný zájem, tak termín zájem veřejný, což by naznačovalo jejich odlišnost, nelze dovést jednoznačné kritérium pro jejich odlišování. Autorka se závěrem přiklání k názorům, které podstatnou odlišnost mezi zájmem obecným a veřejným nespatřují. Veřejný zájem je součástí obecného zájmu, je však jeho užší kategorií. Ústavní soud v jednom ze svých nálezu v kontextu použití odlišné terminologie v čl. 11 odst. 3 LZPS (obecný zájem) oproti čl. 11 odst. 4 LZPS, který používá termín veřejný zájem, uvádí: „[D]lužno dodat, že argumentuje-li navrhovatelka tím, že čl. 11 odst. 4 Listiny zakotvuje přísnější podmínku ústavní konformity předmětného zásahu ‚ve veřejném zájmu‘, zatímco čl. 11 odst. 3 Listiny jen podmínku ‚v obecném zájmu‘, Ústavní soud v souzené věci takové rozlišování nepokládá za nutné...“²³ Současně v témže nálezu na jiném místě uvádí, že pokud by se mělo rozlišovat mezi zájmem obecným a veřejným, pak „[I]ze uvažovat o tom, že obecný zájem (obecné blaho jako jeden z obecných účelů existence státu od dob Aristotelových) je pojem širší, a to v tom smyslu, že se v něm veřejný zájem může projevovat toliko obecně ...“²⁴

Dalším důležitým aspektem veřejného zájmu je jeho vztah k zájmům kolektivním a k zájmům soukromým, resp. k zájmům jednotlivců. Zatímco pokud se jedná o kolektivní zájmy, panuje shoda na skutečnosti, že je nelze ztotožňovat se zájmem veřejným,²⁵ byť v mnoha případech může být zájem veřejný současně i zájmem kolektivním, vztah veřejného a soukromého zájmu již není tak jednoznačný. Veřejný zájem bývá stavěn do protikladu zájmu soukromého. Veřejný zájem jako opak čistě

a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem.“

¹⁹ Čl. 11 odst. 4 LZPS: „Vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu.“

²⁰ K tomu srov. PETRŮV, H. Ústavně právní aspekty posuzování existence veřejného zájmu. *AUCI, Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*. 2010, vol. LVI, č. 2, s. 97–107.

²¹ KOUDELKA, Z. Správní žaloba ve veřejném zájmu. *Trestní právo*. 2013, roč. 18, č. 7–8, s. 18–21.

²² RIZMAN, S. In: ŠÁMAL, P. a kol. *Trestní zákoník. II. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 2885, marg. č. 1.

²³ Nález Ústavního soudu ze dne 21. 12. 2018 sp. zn. Pl. ÚS 27/16 (č. 51/2019 Sb., N 200/91 SbNU 485).

²⁴ Ibid.

²⁵ Srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 28. 3. 1996 sp. zn. I. ÚS 198/95 (N 23/5 SbNU 193).

soukromého zájmu charakterizuje Gerloch²⁶ nebo Průcha,²⁷ v podobném duchu se vyjadřuje také soudní judikatura.²⁸ Na stranu druhou to však neznamená, že veřejný zájem nemůže svědčit jednotlivci, na což upozorňuje Vedral.²⁹ V konkrétním případě tak mohou veřejný zájem prosazovat jednotlivci, kteří ho mohou současně chápat jako zájem soukromý. Tento aspekt vztahu veřejného a soukromého zájmu je právě v oblasti stavebního práva velmi aktuální, zejména pak při řešení dotčení životního prostředí výstavbou. K nejednoznačnému vztahu mezi veřejným a soukromým zájmem a k prolínání těchto zájmů se trefně vyjadřuje Nejvyšší správní soud: „[41] Jakkoli je třeba rozlišovat mezi veřejným zájmem a soukromými či kolektivními zájmy (srov. rozsudek NSS ze dne 10. 5. 2013, č. j. 6 As 65/2012-161, č. 2879/2013 Sb. NSS), není jejich oddělení absolutní. V řadě případů je veřejný zájem totožný se společnými soukromými zájmy jednotlivců a jejich skupin (srov. Vedral, J.: *Správní řád: komentář*. 2. vydání. Praha: Ivana Hexnerová – Bova Polygon, 2012, s. 100). Veřejný zájem je typicky zároveň kolektivním zájmem velkého množství jednotlivců a zpravidla se rovněž překrývá se subjektivními právy těchto jednotlivců. Kupříkladu veřejný zájem na ochraně životního prostředí se překrývá s právem jednotlivců na ochranu zdravého životního prostředí dle čl. 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (srov. nález Ústavního soudu ze dne 10. 7. 1997, sp. zn. III. ÚS 70/97, č. 96/1997 Sb. ÚS).“³⁰

Lze tedy shrnout, že byt' je veřejný zájem obecně prospěšným zájmem korporace, může svědčit i jednotlivci či skupině jednotlivců. Jeho ochrana může být v takovém případě současně soukromým zájmem jednatelce. Nejvyšší správní soud jako příklad veřejného zájmu, který svědčí jednotlivci, uvádí ochranu stavby v soukromém vlastnictví před povodněmi.³¹ Podobným příkladem je veřejný zájem na ochraně přístupu ke stavebnímu pozemku, který je vyjádřen jak v obecných požadavcích na výstavbu,³² tak je zákonným účelem vyvlastnění.³³

Vymezení veřejného zájmu se pochopitelně nevěnuje pouze právní literatura. Filozofická či sociologická literatura přistupuje k definici veřejného zájmu z jiného úhlu pohledu. Srozumitelným příkladem tohoto přístupu může být definice Lippmanna, podle kterého je veřejný zájem tím, co by lidé zvolili, kdyby viděli jasně, mysleli racionálně, jednali nezaujatě a blahodárně.³⁴

²⁶ GERLOCH. 2009. Op. cit., s. 1236.

²⁷ PRŮCHA. 2012. Op. cit., s. 55, 56.

²⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5. 2013 č. j. 6 As 65/2012-161 (č. 2879/2013 Sb. NSS).

²⁹ VEDRAL. 2012. Op. cit., s. 100: „[V] veřejný zájem je obecně prospěšný zejména státu či jiné veřejnoprávní korporaci, ale může svědčit i jednotlivci či skupině jednotlivců (např. ochrana stavby v soukromém vlastnictví před povodněmi bude nepochybně ve veřejném zájmu).“

³⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2019 č. j. 2 As 187/2017-264.

³¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2015 č. j. 9 As 294/2014-114. Bod 39.

³² § 23 odst. 1 vyhl. č. 501/2006 Sb.

³³ § 170 odst. 2 StavZ 2006.

³⁴ LIPPMANN, W. *Essays in the Public Philosophy*. Boston, Toronto: Little, Brown and Company, 1955, s. 40. V originále: *The public interest may be presumed to be what men would choose if they*

Z výše uvedených definic veřejného zájmu jednoznačně plyne, že veřejný zájem zpravidla nachází své vyjádření v právním řádu, který mu poskytuje ochranu, může však být také vyjádřen nebo spíše zpřesněn v celostátních politikách a strategiích, které mají důležitý význam při interpretaci veřejného zájmu. Vymezení veřejného zájmu je primárně rolí zákonodárce, zatímco rolí moci výkonné, případně soudní, je jeho konkretizace,³⁵ identifikace či řešení vzájemné kolize veřejných zájmů. Současně musí být veřejný zájem zájmem obecným, obecně prospěšným, což na jednu stranu nevylučuje, aby veřejný zájem svědčil jednotlivci,³⁶ na stranu druhou nelze automaticky ztotožňovat obecnou prospěšnost se zájmem kolektivu.³⁷

S ohledem na široké spektrum pramenů pojednávajících o veřejném zájmu, a to jak vnitrostátních, tak zahraničních, právnických, politologických i sociologických je poměrně obtížné stručně shrnout klíčové znaky veřejného zájmu. Veřejným zájmem je vždy zájem obecně prospěšný, vyjadřující potřeby společnosti jako celku, směřující k naplnění obecného blaha, současně musí být chráněn právním řádem. Veřejný zájem je dynamické povahy, v místě a čase se vyvíjí. Zatímco moc zákonodárná veřejné zájmy vymezuje, moc výkonná a soudní je nalézá, konkretizuje, případně poměřuje v konkrétních případech. Veřejný zájem nelze automaticky ztotožňovat se zájmem kolektivním, byť v mnoha ohledech je zájem kolektivní současně i zájmem veřejným. Byť veřejný zájem často bývá stavěn do protikladu k zájmu jednotlivce, v mnoha případech je zájem veřejný současně zájmem jednotlivce, zájmem soukromým. O vztahu veřejného a soukromého zájmu na ochraně životního prostředí zejména v případě jeho dotčení výstavbou je podrobněji pojednáno dále.³⁸ Význam označení určité hodnoty jako veřejného zájmu bývá zpravidla dáván do souvislosti s poměřováním více kolidujících veřejných zájmů nebo při řešení kolize veřejného zájmu se základním právem jednotlivce. Klíčový je jeho význam pro možnost omezení vlastnického práva.³⁹

saw clearly, thought rationally, acted disinterestedly and benevolently.

³⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2005 sp. zn. Pl. ÚS 24/04 (č. 327/2005 Sb., N 130/37 SbNU 641): „[V] veřejný zájem v konkrétní věci by měl být zjišťován v průběhu správního řízení na základě poměřování 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 o určité otázce (typicky např. o vyvlastňování), a nelze jej v konkrétní věci a priori stanovit. Z těchto důvodů je zjišťování veřejného zájmu v konkrétním případě typicky pravomocí moci výkonné, a nikoliv zákonodárné.“

Nález Ústavního soudu ze dne ze dne 17. 3. 2009 Pl. ÚS 24/08 (č. 124/2009 Sb., N 56/52 SbNU 555).

³⁶ VEDRAL. 2012. Op. cit., s. 100.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2015 č. j. 9 As 294/2014-114.

³⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 28. 3. 1996 sp. zn. I. ÚS 198/95 (N 23/5 SbNU 193).

³⁸ Viz subkapitola 1.4.

³⁹ K tomu srov. MÜLLEROVÁ, H. Ochrana přírody a veřejný zájem. In: JANČÁŘOVÁ, I., DUDOVÁ, J. (ed.). *Ochrana přírody při rozvojových činnostech a jiné střety zájmů při využití území: sborník z konference.*, Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2017, s. 12. Spisy Právnické fakulty MU, řada teoretická, edice Scientia, sv. č. 605 [online]: „[H]lavním smyslem kvalifikování něčeho jako veřejného zájmu není totiž samo toto označení, ale to, že takto vymezený veřejný zájem

Ochrana veřejného zájmu je hlavním smyslem existence veřejné správy, je jednou ze zásad činnosti správních orgánů upravených ve správním řádu (§ 2 odst. 4). Identifikace veřejného zájmu tak musí být vždy minimálně součástí vnitřních úvah správního orgánu při rozhodování. V případě povolování staveb, kdy výsledné řešení, tedy rozhodnutí o povolení záměru včetně formulace podmínek rozhodnutí, popř. zamítnutí žádosti, musí být v souladu se všemi veřejnými zájmy, které jsou v daném případě dotčeny, je vymezení veřejných zájmů a jejich identifikace v konkrétním řízení zcela zásadního významu. V žádném případě se nejedná o pouhou akademickou otázku.

1.2 Ochrana životního prostředí jako veřejný zájem

Postavení životního prostředí jako nejvyšší hodnoty plyne již z jeho ústavního zakotvení v čl. 7 Ústavy a v čl. 35 a čl. 11 LZPS. Byť terminologicky není vyjádření těchto hodnot shodné, zejména Ústava namísto termínu životní prostředí používá pojmy přírodní bohatství a přírodní zdroje, z hlediska interpretace životního prostředí jako hodnoty požívající nejvyšší ochrany to není podstatné.⁴⁰ Současně z tohoto zakotvení, zejména pak z čl. 7 Ústavy, plyne charakter životního prostředí jakožto veřejného statku, což potvrzuje i soudní judikatura⁴¹ a odborná literatura.⁴²

následně tvoří právní důvod pro možnost omezení kolidujícího zájmu, a to aniž by taková situace byla v rozporu se zákonem ...“

⁴⁰ Podle návrhu ústavního zákona, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů, který v listopadu 2022 předložilo do meziresortního připomínkového řízení Ministerstvo životního prostředí, má čl. 7 Ústavy znít: „*Stát dbá o šetrné využívání přírodních zdrojů, zejména vody, a o ochranu životního prostředí.*“ Srov. Ministerstvo životního prostředí: Návrh ústavního zákona, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů (verze předložena na Úřad vlády). Stanovisko Legislativní rady vlády nedoporučuje schválit tento návrh ústavního zákona. Na program schůze vlády byl návrh zařazen na 21. 6. 2023. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/ALBSCKRGU5Z2/> [cit. 31. 5. 2023].

⁴¹ K povaze životního prostředí jako veřejného statku srov. např.:

- nález Ústavního soudu ze dne 9. 10. 1996 sp. zn. Pl. ÚS 15/96 (č. 280/1996 Sb., N 99/6 SbNU 213),
- nález Ústavního soudu ze dne 10. 7. 1997 sp. zn. III ÚS 70/97 (N 96/8 SbNU 375),
- nález Ústavního soudu ze dne 28. 1. 2003 sp. zn. IV. ÚS 254/02,
- nález Ústavního soudu ze dne 21. 11. 2007 sp. zn. IV. ÚS 652/06 (N 202/47 SbNU 613),
- rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 5. 2008 č. j. 2 As 28/2007-94.

⁴² KOCOUREK, T. Omezení vlastnického práva z důvodu ochrany životního prostředí. *Právní rozhledy*. 2010, č. 6, s. 195–204.

O veřejném subjektivním právu k příznivému životnímu prostředí jako veřejnému statku srov. např. TŮMA, P. § 91 [Osobnostní právo na integritu člověka]. In: LAVICKÝ, P. a kol. *Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1–654)*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 380, marg. č. 15.

Aplikace výše uvedených znaků veřejného zájmu a současně vymezení a zakotvení životního prostředí v právním řádu České republiky jednoznačně vede k závěru, že životní prostředí, které má povahu veřejného statku a je hodnotou požívající ústavní ochrany, která je podrobněji specifikována řadou právních předpisů, je veřejným zájmem.⁴³ Horáček vymezuje veřejný zájem na ochraně životního prostředí jako „*legálně vymezenou hodnotu ochrany životního prostředí sdílenou celkem*“.⁴⁴ Současně je právo na příznivé životní prostředí subjektivním právem jednotlivce, slovy Listiny základních práv a svobod každého.⁴⁵ Ústavní soud k této otázce uvádí: „*Při posouzení povahy ochrany životního prostředí z hlediska uvedeného rozlišování nutno přisvědčit názoru stěžovatele, podle něhož skutečnost, že životní prostředí je veřejným statkem (hodnotou) ve smyslu preambule Ústavy a Listiny a čl. 7 Ústavy, nevylučuje existenci subjektivního práva na příznivé životní prostředí (čl. 35 odst. 1 Listiny), jakož i práva v zákonem stanoveném rozsahu se jej domáhat (čl. 41 Listiny).*“⁴⁶ Zákodárce jednoznačně v celé škále právních předpisů obecně vyjadřuje veřejný zájem na ochraně životního prostředí, přičemž tento zájem „*[j]e obecným veřejným zájmem, který je třeba vykládat jednotně pro všechny oblasti práva*“.⁴⁷ Nelze např. v případě uplatňování veřejného zájmu na ochraně životního prostředí ve stavebním právu nahlížet ochranu životního prostředí jinak než v případě při jeho poměrování např. s veřejným zájmem na ochraně kulturních památek nebo při jeho posuzování jako důvodu omezení vlastnického práva.

V konkrétním případě však musí být identifikována jeho existence správními úřady nebo soudy, výslovné ustanovení, které stanoví například v zákoně č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „ZOPK“), že ochrana přírody (§ 58 odst. 1) nebo vytváření systému ekologické stability (§ 4 odst. 1) je veřejným zájmem, na tom nic nemění. Ochrana jednotlivých složek životního prostředí stejně jako ochrana částí či jednotlivých komponentů těchto složek je taktéž

⁴³ Podobné závěry by platily i v případě způsobu zakotvení životního prostředí a jeho ochrany v mezinárodním a unijním právu. Mezinárodní právo životního prostředí poskytuje životnímu prostředí širokou ochranu jak jako celku, tak jeho jednotlivým složkám, byť ne všem stejnou měrou. Zájem na ochraně životního prostředí je vyjádřen již ve Stockholmské deklaraci o životním prostředí z roku 1972, kdy současně došlo i k odpovídajícímu institucionálnímu promítnutí v podobě Programu OSN pro životní prostředí. Podrobně srov. STANLEY, J. *UNEP the first 40 years*. United Nations Environment Programme [online]. Nairobi: UNON/Publishing Section Services, 2012. 302 s. Dostupné z: <https://www.unep.org/resources/report/unep-first-40-years> [cit. 20. 3. 2022].

Evropská unie, resp. Evropské společenství, zakotvuje v primárním právu ochranu životnímu prostředí od roku 1987 přijetím Jednotného evropského aktu. Promítá se vedle primárního práva do širokého komplexu sekundárního práva, doplněna řadou „soft law“ dokumentů a rozsáhlou judikaturou Soudního dvora EU.

⁴⁴ HORÁČEK, Z. Prosazování veřejného zájmu na ochraně životního prostředí. *České právo životního prostředí*. 2012, roč. XII, č. 1, s. 11.

⁴⁵ Teorie a soudní judikatura věnuje širokou pozornost subjektu práva na příznivé životní prostředí a je nadbytečné na tomto místě věnovat této otázce pozornost. Blíže k tématu např.:

MÜLLEROVÁ, H. *Právo na příznivé životní prostředí: Nové interpretační přístupy*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2016. 288 s.

⁴⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 10. 7. 1997 sp. zn. III. ÚS 70/97 (N 96/8 SbNU 375).

⁴⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2018 č. j. 1 As 76/2018–60.

veřejným zájmem, a to v rozsahu vyjádřeném v jednotlivých zákonech, prostřednictvím kterých je ochrana jednotlivým složkám životního prostředí poskytována. Jak veřejný zájem na ochraně životního prostředí, tak veřejný zájem na ochraně jeho jednotlivých složek, popř. na ochraně dílčích komponentů složkové ochrany, vyjádřené v konkrétních ustanoveních jednotlivých zákonů, jsou poměrně často v kolizi s jinými veřejnými zájmy. V praxi se velmi často jedná o veřejné zájmy hospodářského, popř. sociálního charakteru. Nelze vyloučit ani vzájemnou kolizi veřejných zájmů na ochraně jednotlivých složek životního prostředí či vzájemnou kolizi s obvykle blízkými veřejnými zájmy, zájmy na ochraně hodnot, jako je veřejné zdraví či památková péče.⁴⁸

Konkretizace veřejných zájmů v rámci zákonů na ochranu životního prostředí, zejména pak jeho složek, je obsažena napříč jednotlivými ustanoveními, je však samozřejmě vždy potřeba dané ustanovení podrobit zkoumání, zda z něj lze dovodit ochranu určitého veřejného zájmu, a zejména při jeho aplikaci zkoumat, zda v daném případě existuje takový veřejný zájem, popř. zda převažuje nad jiným veřejným zájmem. Důležitým vodítkem jsou zejména ustanovení vymezující předmět a účel právní úpravy a ustanovení vymezující zásady ochrany. Konkrétní příklady identifikace veřejného zájmu v oblasti životního prostředí lze ve velké míře dohledat v judikatuře. Ústavní soud např. identifikoval veřejný zájem na provozu a údržbě vodních děl jakožto součásti veřejného zájmu na ochraně životního prostředí.⁴⁹ Veřejný zájem na ochraně zemědělského půdního fondu plyne podle Nejvyššího správního soudu ze zákona o ochraně zemědělského půdního fondu: „[81] *Veřejný zájem na ochraně zemědělského půdního fondu je vymezen v § 1 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu a je patrný i z § 4 odst. 1 téhož zákona, podle nějž je nutno pro nezemědělské účely použít především nezemědělskou půdu.*“⁵⁰ Veřejný zájem na ochraně zachování dřevin jako součást veřejného zájmu na ochraně přírody a životního prostředí identifikuje Nejvyšší správní soud v souvislosti s řešením kolize tohoto veřejného zájmu s veřejným zájmem na ochraně veřejného zdraví a bezpečnosti drážního provozu.⁵¹

Velmi důležitou roli při identifikaci a interpretaci veřejného zájmu na ochraně životního prostředí, ochraně jednotlivé složky životního prostředí či ochraně dílčího aspektu složkové ochrany hrají dokumenty koncepční povahy, zejména politiky, strategie a programy schválené vládou, neboť právě ty dokáží zachytit dynamickou povahu veřejného zájmu. V současné době je proto při obecné identifikaci veřejného zájmu v oblasti životního prostředí či jeho konkretizaci třeba vycházet zejména

⁴⁸ Příkladem může být střet veřejného zájmu na ochraně krajinného rázu s veřejným zájmem na ochraně kulturních hodnot (památkové péče) či s ochranou veřejného zdraví a ochranou ovzduší při řešení způsobu ochrany před hlukem z komunikace nebo hledání řešení zabezpečení před hlukem, prachovými částicemi, popř. pachem průmyslového závodu.

⁴⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 21. 11. 2007 sp. zn. IV. ÚS 652/06 (N 202/47 SbNU 613).

⁵⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2020 č. j. 2 As 187/2017-327.

⁵¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 9. 2021 č. j. 2 As 227/2020-39.

z takových dokumentů, jako např. Politika ochrany klimatu v ČR,⁵² Státní politika životního prostředí 2030 s výhledem do 2050⁵³, Strategie ochrany biologické rozmanitosti⁵⁴ apod. Nezbytnost pracovat při identifikaci veřejného zájmu také se strategickými a politickými dokumenty a neomezovat se pouze na dokumenty vnitrostátní potvrzuje také soudní judikatura.⁵⁵ V kontextu životního prostředí jako veřejného zájmu je zcela nezbytné vycházet také z mezinárodních a unijních závazků a z unijních strategických dokumentů, které identifikují řadu důležitých veřejných zájmů ve vztahu k ochraně životního prostředí, zejména pak ve vztahu k řešení klimatu.⁵⁶ V mezinárodních a unijních dokumentech řešících ochranu životního prostředí včetně ochrany klimatu lze identifikovat celou řadu veřejných zájmů, relevantních také ve vztahu k výstavbě, který vyjadřují veřejný zájem nadnárodního charakteru, o takových zájmech lze hovořit jako o globálních veřejných zájmech.⁵⁷

⁵² Vláda ČR. Politika ochrany klimatu v ČR. Schválena usnesením vlády ČR ze dne 22. 3. 2017 č. 207 o Politice ochrany klimatu v České republice. Dostupné z: <https://www.databaze-strategie.cz/cz/mzp/strategie> nebo https://www.mzp.cz/cz/politika_ochrany_klimatu_2017 [cit. 22. 5. 2022].

⁵³ Vláda ČR. *Státní politika životního prostředí 2030 s výhledem do 2050*. Schválena usnesením vlády ČR ze dne 11. 1. 2021 č. 21 o Státní politice životního prostředí České republiky 2030 s výhledem do 2050. Dostupné z: <https://www.databaze-strategie.cz/cz/mzp/strategie> [cit. 22. 5. 2022].

⁵⁴ Vláda ČR. *Strategie ochrany biologické rozmanitosti České republiky pro období 2016–2025*. Schválena usnesením vlády ČR ze dne 9. 3. 2016 č. 193 o Strategii ochrany biologické rozmanitosti České republiky pro období 2016–2025. Dostupné z: <https://www.databaze-strategie.cz/cz/mzp/strategie> [cit. 22. 5. 2022].

⁵⁵ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 1. 2017 č. j. 2 As 207/2016-46: „*V rámci ochrany životního prostředí je za současného stavu politického a odborného diskursu považováno za žádoucí, jakkoli to může být z řady odborných (zejména ekonomických a ekologických) hledisek považováno za mimořádně sporné, podporovat výrobu elektrické energie z tzv. obnovitelných zdrojů. V současné době tedy existuje rámcová většinová politická shoda vyjádřená nejrůznějšími politickými i legislativními akty na světové, evropské i národní úrovni, že výroba energie z obnovitelných zdrojů směřuje k vyšší míře ochrany životního prostředí, a že je proto v zájmu celé společnosti, aby byly za přiměřených podmínek uskutečňovány záměry, které k ní přispívají.*“

⁵⁶ Pozornost těmto dokumentům je věnována v kapitole 2.2. V případě EU se jedná např. o Strategii EU pro přizpůsobení se změně klimatu [Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů Vytvoření unie odolné vůči změně klimatu – Nová strategie EU pro přizpůsobení se změně klimatu, COM(2021) 82 final], Strategii EU v oblasti biologické rozmanitosti do roku 2030 [Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů Strategie EU v oblasti biologické rozmanitosti do roku 2030 Navrácení přírody do našeho života, COM(2020) 380 final], Strategii EU pro půdu do roku 2030 [Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů, Strategie EU pro půdu do roku 2030. Využití přínosů zdravé půdy pro lidi, potraviny, přírodu a klima, COM(2021) 699 final], Zelenou dohodu pro Evropu [Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů Zelená dohoda pro Evropu, COM(2019) 640 final].

⁵⁷ Subkapitola 2.2 se podrobně zabývá těmito dokumenty z hlediska jejich relevance k výstavbě. Nezbytnost zabývat se také globálním kontextem při řešení vzájemné kolize veřejných zájmů uvádí také Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 13. 1. 2017 č. j. 2 As 207/2016-46, kterému je věnována pozornost v následující subkapitole.

1.3 Životní prostředí jako veřejný zájem dotčený výstavbou

Životní prostředí je ovlivňováno, ať již negativně, nebo pozitivně, prakticky veškerou lidskou činností. Výstavba patří mezi činnosti, které životní prostředí ovlivňují zcela zásadně, byť samozřejmě míra tohoto vlivu se velmi liší v závislosti na celkovém charakteru výstavby, druhu a velikosti záměru, zvolené lokalitě, použitých technologiích apod. Z širokého spektra veřejných zájmů a hodnot, kterých se výstavba dotýká, patří veřejný zájem na ochraně životního prostředí mezi ty, které jsou výstavbou zpravidla dotčeny nejvíce. To je dáno zejména podstatou životního prostředí, kterou poměrně výstižně charakterizuje i legální definice životního prostředí obsažená v zákoně č. 17/1992 Sb., o životním prostředí. Podle této definice „*životním prostředím je vše, co vytváří přirozené podmínky existence organismů včetně člověka a je předpokladem jejich dalšího vývoje. Jeho složkami jsou zejména ovzduší, voda, horniny, půda, organismy, ekosystémy a energie*“.⁵⁸ Obvykle je výstavbou dotčena alespoň některá ze složek životního prostředí, přičemž skutečnost, že životní prostředí je funkční systém, jehož jednotlivé složky jsou vzájemně propojeny,⁵⁹ způsobuje, že i zdánlivě malý vliv výstavby na některé složky životního prostředí může znamenat značný dopad na životní prostředí jako celek. Současně s dotčením životního prostředí je velmi často výstavbou dotčen veřejný zájem na ochraně lidského zdraví, přičemž tyto dvě hodnoty (lidské zdraví a životní prostředí) spolu úzce souvisejí a v některých případech, zejména v případě znečištění ovzduší a hlukových imisí, lze tyto dva zájmy obtížně oddělit, současně je však není možné zaměňovat. V případě výstavby se typicky jedná o prašnost a hluknost způsobenou prováděním stavby a následně jejím provozem, ilustrativním příkladem je výstavba a následný provoz pozemních komunikací.

Skutečnost, že veřejný zájem na životním prostředí je dotčen výstavbou, reflektuje právo. Svědčí o něm celá řada ustanovení napříč právními předpisy, které vycházejí z hypotézy, že veřejný zájem na ochraně životního prostředí nebo veřejný zájem na ochraně některých složek životního prostředí může být výstavbou dotčen. Ustanovení, která presumují dotčení životního prostředí, resp. některé z jeho složek výstavbou, jsou obsažena v právních předpisech na ochranu životního prostředí, tedy v právních předpisech, jejichž hlavním účelem je právě ochrana veřejného zájmu na ochraně životního prostředí, popř. některé z jeho složek. Způsob vyjádření dotčení

⁵⁸ § 2 zák. č. 17/1992 Sb., o životním prostředí.

⁵⁹ Podle tzv. systémové definice životního prostředí je životní prostředí chápe celek, který se skládá z různých složek (prvků systému), které jsou spolu propojeny nejrůznějšími vzájemnými vazbami, takže změna kvantity jednoho prvku přináší vždy i změnu v kvalitě (kvantitě) prvku jiného: „*Životní prostředí je systém složený z přírodních, umělých a sociálních složek materiálního světa jež jsou, anebo mohou být s uvažovaným organismem ve stálé interakci.*“ Deklarace mezivládní konference OSN o environmentální výchově. Tbilisi, 1977. Dostupné z: <https://www.gdrc.org/uem/ee/tbilisi.html> [cit. 2. 5. 2022].