

PRÁVNÍ ASPEKTY OCHRANY DŘEVIN ROSTOUCÍCH MIMO LES

Mgr. Petr Jimramovský

Tato stať má za cíl shrnout a osvětlit problematiku právních aspektů ochrany dřevin rostoucích mimo les¹. Ačkoli se může zdát, že se této problematice věnují toliko tři ustanovení zákona a jedna prováděcí vyhláška, a tudíž není o čem psát, realita je poněkud jiná. Aspekty veřejnoprávní ochrany dřevin se vyznačují svými specifiky, které se promítají do problematiky přestupkové a s ní neodmyslitelně spjaté problematiky veřejnoprávních kontrol. Zajímavá je rovněž procesní stránka ochrany, a to mimo jiné s ohledem na účast veřejnosti v řízeních vedených v režimu zákona na ochranu přírody a krajiny. Ochrana dřevin navíc není reflektována pouze v předpisech veřejného práva. Její důsledky se automaticky promítají i do práva soukromého, zejména do vlastnických práv a soukromoprávní odpovědnosti za škodu. Všechny tyto aspekty ochrany dřevin by měly koexistovat ve vzájemné symbióze, neboť je žádoucí, aby byla aplikace institutů právního řádu vzájemně konzistentní. Tento článek se problematice ochrany dřevin věnuje právě optikou této symbiózy. Cílem článku je zejména poukázat na její bolavá místa a problematické aspekty ochrany dřevin obecně. Jeho prostřednictvím chci k těmto problematickým aspektům zaujmout vlastní názory a závěry. Článek rovněž obsahuje poznatky získané při studiu koncepčních řešení právní úpravy ochrany dřevin rostoucích mimo les obsažené v zahraničních právních úpravách, které mohou naši právní úpravě sloužit jako zdroj inspirace.

1. Základní východiska ochrany dřevin rostoucích mimo les

Základní parametry ochrany dřevin vymezuje zákon na ochranu přírody a krajiny. Je zřejmé, že ne každé dřevině je poskytována ochrana právě v jeho režimu. Zákon na ochranu přírody a krajiny na to pamatuje již ve svých úvodních ustanoveních, v nichž stanoví, že předmětem ochrany je strom či keř rostoucí jednotlivě i ve skupinách ve volné krajině i v sídelních útvech na pozemcích mimo lesní půdní fond². Zákon tedy užívá negativního vymezení předmětu ochrany, které stojí v protikladu k pozitivnímu vymezení lesních pozemků v lesním zákoně³.

Podle odborné literatury není vhodné pojen „pozemek“ chápat doslovně. Ochrany zcela jistě požívají i dřeviny rostoucí na stavbách, v nádobách⁴, nebo vodních dílech⁵. Z ochrany poskytované v režimu ochrany přírody a krajiny nelze

¹ Pro účely textové hospodárnosti statě dále již jen „ochrana dřevin“.

² § 3 odst. 1 písm. i) zákona č. 114/1992 Sb., na ochranu přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále též „ZOPK“).

³ § 3 zákona č. 289/1995 Sb., lesní zákon.

⁴ Dienstbier, F. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 95.

⁵ Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 18. 12. 1998, č. j. 30 Ca 131/98-21.

vyjmout ani dřeviny tvořící silniční vegetaci⁶, ani dřeviny rostoucí u železničních drah⁷. Naopak se výslovně nevztahuje na náletové dřeviny rostoucí na hrázích sloužících k ochraně před povodněmi, ke vzdouvání vody nebo k její akumulaci. Tyto dřeviny (vyjma těch, které požívají zvláštní ochrany) je vlastník vodního díla povinen bez ohledu na ustanovení zákona na ochranu přírody a krajiny odstraňovat⁸. Další omezení ochrany dřevin z hlediska jejich lokace vyplývají z kolizí s jinými veřejnými zájmy, které jsou prosazovány jinými veřejnoprávními předpisy⁹.

Zcela izolovaně nelze vykládat ani pojem „rostoucí“. Nynější doktrína se přiklání k názoru, že *a priori* je chráněna každá dřevina, která buďto roste nebo někdy v minulosti rostla¹⁰. To, zda bude suchý strom pokácen na základě povolení ke kácení, oznámení nebo zcela bez zapojení orgánu ochrany přírody, tedy bude záležet na okolnostech daného případu. Vhodnějším termínem se tedy jeví výraz „dřevina existující“.

Ochrana dřevin je realizována prostřednictvím tří základních pilířů, které jsou vyjádřeny v § 7 až § 9 zákona. Prvním z nich je ochrana před poškozováním a ničným dřevin. Na tomto místě je vhodné zdůraznit, že kromě výše uvedené obecné ochrany jsou dřeviny chráněny i prostřednictvím dalších institutů ochrany přírody a krajiny. Jedná se o sekundární ochranu, v jejímž rámci jsou dřeviny chráněny jako vedlejší aspekt jiného objektu ochrany. Zásah do dřeviny se tedy může projevit nejen na dřevině samotné v izolovaném smyslu, ale i jako poškození jiného prvku přírody či krajiny, což se může projevit v rozsahu odpovědnosti původce zásahu¹¹. Tato ochrana může být dřevinám zprostředkována především ochranou významných krajinných prvků (registrovaných i chráněných ze zákona)¹², zvláště chráněných území¹³, zvláště chráněných druhů živočichů a rostlin¹⁴, ochrany volně žijících

⁶ § 15 odst. 1 a 2 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů; není však zcela vyjasněna role orgánu ochrany přírody v rámci realizace opatření k odstranění zdroje ohrožení pro pozemní komunikaci podle § 35 zákona o pozemních komunikacích.

⁷ § 8 odst. 2 zákona na ochranu přírody a krajiny, dále rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2015, č. j. 7 As 162/2015-59, ze dne 31. 10. 2016, č. j. 8 As 10/2016-33, ze dne 14. 9. 2021, č. j. 2 As 227/2020-39, nebo ze dne 31. 1. 2019, č. j. 3 As 172/2017-45. K problematice kácení dřevin v blízkosti drah více v: Jelínková, J. Stromoví v tzv. dopadové vzdálenosti od dráhy – vztah novely § 10 zákona o drahách k zákonu o ochraně přírody a krajiny. *Správní právo* [online]. 2020, č. 4., s. 244–257.

⁸ § 59 odst. 1 písm. j) zákona č. 254/2001 Sb., o vodách, ve znění pozdějších předpisů.

⁹ Zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů, zákon č. 20/1987 Sb., zákon České národní rady o státní památkové péči, dále např. vybraná ustanovení zákona o vodách.

¹⁰ Jelínková, J., Tuháček, M. *Právní vztahy k dřevinám. Praktický průvodce*. 2. aktualizované vydání. Praha: Grada, 2018, s. 11.

¹¹ K souběhu přestupků a zásadě *ne bis in idem* viz další kapitoly.

¹² § 3 odst. 1 písm. b) zákona č. 114/1992 Sb., významným krajinným prvkem může být dřevina samotná, nebo může být její ochrana zprostředkována například v rámci celostní ochrany údolní nivy.

¹³ § 14 a násl. téhož zákona.

¹⁴ § 48 a násl. téhož zákona.

ptáků¹⁵ nebo krajinného rázu¹⁶. Je přitom vhodné pamatovat na to, že pokud je pro dřevinu stanovena přísnější ochrana, je ochrana podle § 7 až § 9 zákona vyloučena. To vyplývá ze samotného znění § 7, přičemž zákon konkrétně jmenuje zvláštní ochranu v režimu ochrany památných stromů a stromořadí a ochrany zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů. Dle mého názoru je však přípustný výklad, podle něžž je možné jedním skutkem zasáhnout jak do zájmu na zvláštní druhové ochraně, tak do zájmu na obecné ochraně dřevin, neboť každá z ochran mívá na jiný objekt¹⁷. Ochrana podle § 7 zákona se výslovně neuplatní u těch dřevin, které jsou chráněny prostřednictvím zvláštních právních předpisů¹⁸. Dle odborné literatury se tato výjimka nevztahuje na kácení stromů podle § 8 zákona¹⁹. Dle odstavce 2 tohoto ustanovení se dále nevztahuje na zásahy učiněné v rámci boje proti invazním a škodlivým druhům rostlin a jejich šíření.

Nedovolený zásah do dřeviny je definován prováděcí vyhláškou č. 189/2013 Sb. jako „*takové poškozování nebo ničení dřevin, které způsobí podstatné nebo trvalé snížení jejich ekologických nebo společenských funkcí nebo bezprostředně či následně způsobí jejich odumření*.“ Výraz „nedovolený zásah“, který vyhláška užívá, je však poměrně nešťastný, a v minulosti způsoboval výkladové problémy. Zákon totiž nepracuje s žádnou myslitelnou formou povolení poškození dřeviny, pouze se souhlasem s jejím pokácením. Souhlasy, které k poškození dřeviny správní orgány v minulosti vydávaly, jsou z pohledu doktríny nulitními akty. Judikatura je označuje za jakási dobrozdání bez právní účinnosti²⁰. Konzultaci plánovaného ořezu s orgánem ochrany přírody však lze určitě doporučit. Orgán ochrany přírody by měl zpravidla být tvořen odborně proškoleným personálem, který přípustnost plánovaného zásahu do dřeviny dokáže zcela jistě vyhodnotit²¹. Původce ořezu může mít díky takové konzultaci vyšší míru právní jistoty a předejít překvapivému stíhání za přestupek.

To, že je možné povolit pokácení dřeviny, a ne mírnější zásah ve formě například ořezu, se jeví být zajímavým paradoxem. Právní úprava zde však má svoji logiku. Škodlivé zásahy do dřevin jsou *a priori* zakázané, přičemž z tohoto pravidla existují výjimky. Kácení dřevin je právě jednou z těchto výjimek. K jeho provedení

¹⁵ § 5a téhož zákona.

¹⁶ § 12 téhož zákona; bude se jednat zejména o stromořadí vytvářející typický vzhled krajiny. Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2019, č. j. 7 As 372/2018-40.

¹⁷ Typicky se může jednat o zničení stanoviště chráněného druhu ptáka v souběhu s poškozením estetické funkce dřeviny.

¹⁸ Zákon č. 61/1964 Sb. a zákon č. 132/1989 Sb., o ochraně práv k novým odrudám rostlin a plemenům zvířat, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁹ Stejskal, V. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2016, s. 92.

²⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2014, č. j. 1 As 54/2014-36.

²¹ V této souvislosti lze poukázat i na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2024, č. j. As 12/2024-49, bod 24.

Lze přistoupit v zákonem (a vyhláškou) stanovených případech, stejně jako u „prostého“ poškození dřeviny. V odůvodněných případech, kdy nad zájmem na ochraně dřeviny převládá jiný, ať už soukromý či veřejný zájem, lze povolit jejich kácení i nad rámec těchto výjimek. Zatímco paleta důvodů pro povolení kácení dřeviny je extrémně pestrá a vyplývá z okolností každého případu, důvody pro poškození dřeviny například ořezem jsou již pokryty zákonnými výjimkami.

Jak jsem již uvedl výše, pro vyhodnocení nepřipustnosti zásahu do dřeviny je třeba vyhodnotit, zda byly narušeny její společenské a ekologické funkce, které jsou hlavním předmětem poskytované ochrany. Společenské funkce jsou definovány samotnou prováděcí vyhláškou v jejím § 1 písm. b). Jedná se zejména o soubor funkcí dřeviny, které mají různé vlivy na lidskou společnost jak z hlediska zdravotního (vliv na mikroklima, prašnost, hluk), tak z hlediska estetického (pozorný čtenář si jistě všimne návaznosti na ochranu krajinného rázu). Ekologické funkce nejsou vyhláškou definovány. Odborná literatura je vymezuje jako funkce stromu jako biotopu, který využívají další organismy.²² Dřeviny tedy mají významnou funkci pro udržení biodiverzity, a to včetně stromů starých, dožívajících.²³ Konkrétní vymezení nepřipustného zásahu do dřeviny samozřejmě vyplývají z okolností každého jednotlivého případu a bude záviset na mnoha faktorech, které by měl správní orgán odborně a ve vzájemných souvislostech posoudit²⁴. Je třeba mít na paměti, že neodmyslitelným faktorem je i druh poškozené dřeviny, neboť různé dřeviny mohou mít různé a různé významné ekologické funkce²⁵. Opomenout nelze ani dobu, ve které byla dřevina poškozena, a to nejen s ohledem na její vegetační období, ale i na vegetační období dalších organismů, které s dřevinou sdílí ekosystém a žijí s ní v symbióze.

Typickým poškozením dřeviny, které je § 7 zákona zapovězeno, jsou nejrůznější ořezy (ať už větví nebo kořenů) nebo výřezy, či zasypání kořenové zóny stromu²⁶. Mezi další známé příklady lze řadit i zcela bizarní případy ořezů stromů do formy uměleckých soch, které byly dlouhou dobu orgány ochrany přírody tolerovány, či dokonce podporovány jako kompenzace za „pokácení“ dřeviny²⁷. Judikatura dovo-

²² Jelínková, Tuháček. *Právní vztahy k dřevinám. Praktický průvodce*. 2. aktualizované vydání, s. 17.

²³ Jelínková, J. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2021. s. 56.

²⁴ Typicky se bude jednat o vyhodnocení funkce dané dřeviny pro zdejší ekosystém. V úvahu připadá celá řada dílčích aspektů, které může správní orgán vzít v potaz, a to jak elementy okolního prostředí a nahraditelnost funkce dřeviny, tak i funkce jednotlivých částí dřeviny včetně kořenového systému.

²⁵ Například vrby jsou významným rezervoárem pylu pro medonosné včely (viz Haragsim, Oldřich. *Včelařské byliny*. [s.l.]: Grada Publishing a.s. 122 s.), často jsou rovněž pro tvar větví a kmene využívány ptáky pro stavbu hnízd. Javor babyka je zase vhodný pro plnění společenských funkcí dřevin ve městech, jako je ochrana mikroklimatu, ochrana obyvatel proti prachu, hluku, atd. Jedná se totiž o dřevinu s vysokou mírou odolnosti proti znečištění ovzduší (viz Nagy, L., Ducci, F. *Acer campestre* – Field maple. EUFORGEN Technical Guidelines for Genetic Conservation and Use., 2004, s. 6). Význam dřeviny tedy závisí na její lokaci ve spojení s jejími konkrétními biologickými funkcemi.

²⁶ Jelínková, *Zákon o ochraně přírody a krajiny*, s. 56.

²⁷ Jelínková, Tuháček. *Právní vztahy k dřevinám. Praktický průvodce*. 2. aktualizované vydání, s. 16.

dila i možnost poškození dřeviny prostřednictvím umístění šroubů do kmene stromu²⁸. Zvláštní formou poškození dřeviny může být poškození chemikáliemi nebo jinými látkami v rámci nesprávně provedeného ošetření dřeviny²⁹, nebo zanedbáním péče o dřevinu ve smyslu § 7 odst. 3 zákona. Judikatura dovodila, že za poškození, nikoli pokácení dřeviny, lze považovat i její vyvrácení s kořeny³⁰.

Prováděcí vyhláška vymezuje, za jakých okolností se o nepřípustné poškození dřeviny jednat nemůže. Jedná se v prvé řadě o případy, kdy je zásah veden snahou o zachování nebo zlepšení některé funkce dřeviny. Dále se bude jednat o situace, kdy je zásah proveden v rámci péče o zvláště chráněný druh rostliny nebo živočicha, v rámci péče o zvláště chráněné území prováděné v souladu s plánem péče nebo zásadami péče anebo v rámci péče o evropsky významnou lokalitu nebo ptačí oblast prováděné v souladu se souhrnem doporučených opatření³¹. Dle mého názoru je první zmíněná výjimka nejproblematictější, neboť realizace zásahu do dřeviny v jejím režimu není opřena o žádný plán péče, či obdobný dokument, z jehož obsahu by šla přípustnost zásahu objektivně dovodit. S ohledem na absenci možnosti žádat o povolení k provedení této činnosti je tedy posouzení oprávněnosti zásahu realizováno až po jeho provedení, nezřídka kdy za složitého dokazování³². Podobné problematické mohou být zásahy do dřeviny prováděné za účelem zachování zvláště chráněného prvku přírody. Bude se jednat zejména o opatření sloužící k rozvoji biodiverzity, která mohou mít podobu tzv. veteranizace³³, pollardingu³⁴, či kroužkování dřevin³⁵. Hrozba rozporu takového zásahu do dřeviny může nastat hlavně

²⁸ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 11. 2022, č. j. 5 A 59/2019-71 nově potvrzen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 12. 2023, č. j. 6 As 280/2022-28.

²⁹ Například při ošetření za účelem odstranění pro dřevinu škodlivého jmelí. Existuje celá řada biologických (bakteriálních) a chemických přípravků, jakož i prostředků mechanické obrany, kterými lze dřevinu před účinky jmelí chránit. Jejich nesprávný výběr nebo aplikace však může vést k poškození dřeviny nebo okolního ekosystému (viz Rozsypálek, J., Polochová, V., Bábek, J., Javorský, D., Prouza, M., Martínek, P., Klečka, J. Poznatky o možnostech tlumení expanzivního nárůstu jmelí bílého. *Ochrana přírody*. 2022, č. 6, s. 33–36).

³⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2021, č. j. 2 As 282/2019-46.

³¹ § 2 odst. 2 vyhlášky č. 189/2013 Sb.

³² Již zmíněný rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 11. 2022, č. j. 5 A 59/2019-71.

³³ Veteranizací se rozumí záměrné poškození mladé a zdravé dřeviny za účelem vytvoření struktury typické pro dřeviny staré, které mohou sloužit jako obydlí pro ohrožené druhy zvířat. Jedná se zejména o dutiny, či zlomené nebo jinak poškozené větve a kmeny. U některých druhů stromů se podobná poškození využitelná živočichy tvoří přirozenou cestou i několik set let. V podrobnostech lze odkázat na webové stránky švédského projektu pro zachování typických dubových lesů: 09. Veteranization – Handbok.

³⁴ Pollardingem se rozumí odstranění vrchních větví dřeviny, v našich končinách typické zejména pro vrby. Správně provedený pollarding zlepšuje životní funkce některých druhů dřevin. V lesních porostech má navíc pozitivní vliv na biodiverzitu, neboť přechodná absence větví umožňuje slunečnímu svitu proniknout na větší plochu lesního podrostu. Blíže například v: Wojtkowski, P. A., 5 – Biodiversity, In: *Agroecological Economics*, Academic Press, 2008, s. 73–96.

³⁵ Kroužkování spočívá v odstranění borky po celém obvodu kmene stromu a přerušení vodivých pletiv. Strom následně odumírá, aniž by byl pokácen, což umožňuje vzácným druhům brouků realizovat jejich vývoj. Více zde: Jak pomoci motýlům a broukům kolem Vltavy? Třeba i kroužkováním stromů – *Ekolist.cz*.

v případě, kdy pro péči o zvláště chráněný prvek přírody neexistuje žádný podkladový dokument. Bude se jednat zejména o péči o zvláště chráněné druhy živočichů a rostlin, pro něž neexistuje žádný záchranný program. V takovém případě bude velice vhodné předem zpracovat komplexní projekt zásahu³⁶.

Považuji v tomto bodě za vhodné zmínit některé výjimky v povolovacím principu kácení dřevin. Prováděcí vyhláška ve svém § 3 stanoví, kdy ke kácení není třeba povolení orgánu ochrany přírody. Je tedy zřejmé, že jejich pokácení není v rozporu s veřejným zájmem, resp. veřejný zájem na jejich zachování je z povahy věci převážen zájmy jinými. Domnívám se, že některé z těchto výjimek se musí do jisté míry vztahovat i na obecnou ochranu dřevin před jejich poškozováním. Jedná se především o možnost pokácet dřeviny o obvodu kmene do 80 cm měřeného ve výšce 130 cm nad zemí, nebo ovocné stromy³⁷. Jestliže zákonodárce výslovně netrvá na tom, aby byly tyto dřeviny chráněny před nejzásadnějším zásahem³⁸ ve formě jejich pokácení, těžko lze tvrdit, že by mělo být postihováno jejich méně invazivní poškozování ořezem³⁹. Můj názor může být podpořen i pohledem do zahraničí. Normy chránící dřeviny rostoucí mimo les vydávané rakouskými a německými lesy totiž stanoví výjimky souhrnně pro všechny druhy zásahů⁴⁰.

Dalším pilířem ochrany je péče o dřeviny vyjádřený v § 7 odst. 3 zákona. Ten stanoví, že vlastník dřeviny⁴¹ je o ni povinen pečovat, zejména ji ošetřovat a udržovat.

³⁶ Viz Pešout, P., Šíma, J., Stuchlíková, L. Veteranizace, pollarding a kroužkování stromů vs. jejich ochrana. *Ochrana přírody*. 2019, č. 6, s. 18 – 23).

³⁷ Lze vycházet z teze, že tyto dřeviny neplní společenskou funkci.

³⁸ Obdobně Dienstbier, F. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář*. 1. vydání., s. 98.

³⁹ Opačný názor mají Jelínková a Tuháček (viz Jelínková, Tuháček, *Právní vztahy k dřevinám. Praktický průvodce*. 2. aktualizované vydání, s. 12) nebo znovu Jelínková v Jelínková, *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Praktický komentář*, s. 58. Ačkoli je tento opačný názor opřen o metodiku MŽP, není podložen žádným věcným argumentem. I kdyby se ochrana dřevin před poškozením vztahovala na dřeviny, které jsou předmětem výjimky podle § 3 vyhlášky, těžko by se dalo například dovodit naplnění materiální stránky přestupku. Jediným logicky myslitelným případem, kdy by vyvození odpovědnosti za této právní konstelace dávalo smysl, by bylo takové poškození dřeviny, které by vyústilo k závažnému narušení okolního ekosystému, jehož je (byla) dřevina součástí. Lze si však teoreticky představit pouze takové zásahy do dřeviny, které mohou vyvolat zásadnější zásah do dřeviny a jejího ekosystému než kácení. V úvahu dle mého názoru připadá jediné její poškození chemickými či jinými cizími látkami, poškození jejího kořenového systému nebo její vyvrácení. Nikoli však ořez. Jak totiž poznám, zda jsem dřevinu ořezal na pařez, a tudíž posekal, nebo zda jsem ji ořezal na torzo? Dost často to vůbec poznat nemusím. Jak vysoký je „obvyklý pařez“? To je spekulativní. Opravdu je společensky nebezpečnější dřevinu useknout metr nad zemí, než ji useknout ve výšce obvyklého pařezu? Domnívám se, že nikoli. Který z uvedených zásahů do dřeviny více naruší její ekologické a společenské funkce? Jednoznačně její pokácení. Kdybych se řídil v literatuře uvedeným výkladem, mohl bych dřevinu z obavy z postihu raději pokácet, než riskovat její ořez za účelem zlepšení jejích funkcí, který by mohl orgán ochrany přírody hodnotit jako nepřipustný.

⁴⁰ Např. Beschluss Nr. 580/92 der Ratsversammlung vom 16. 10. 1992, Satzung zum Schutz und zur Pflege des Baumbestandes der Stadt Leipzig (Baumschutzsatzung); ve znění pozdějších předpisů.

⁴¹ Podle § 507 zákona č. 89/2012 S., občanského zákoníku, je součástí pozemku rostlinstvo na něm vzešlé. Vychází se tedy z teze, že vlastníkem dřeviny je vlastník pozemku (kromě dřevin, na které

Dále toto ustanovení uvádí, že při výskytu nákazy dřevin epidemickými či jinými jejich vážnými chorobami, může orgán ochrany přírody uložit vlastníku provedení nezbytných zásahů, včetně pokácení dřevin. V první řadě je třeba zmínit, že princip péče je ve skutečnosti potřeba chápat širěji než jen optikou tohoto ustanovení, ale i v duchu čl. 11 odst. 3 Listiny základních práv a svobod a § 1012 a násl. zákona č. 89/2012, občanského zákoníku. Komentované ustanovení totiž plní sekundární preventivní funkci ve smyslu civilního, zejména sousedského práva. Osoba, která v důsledku opomenutí⁴² nedostatečným způsobem pečuje o svoji dřevinu, se totiž nevystavuje pouze veřejnoprávní odpovědnosti⁴³, ale i následkům odpovědnosti soukromoprávní. Provázanost se soukromým právem je v tomto případě zcela evidentní. Neplnění povinnosti podle § 7 odst. 3 zákona může například přímo zapříčinit škody na majetku (například v důsledku ulomení větve stromu). Myslitelným důsledkem opomíjené péče o dřevinu je i šíření chorob dřevin (například choroba padlí postihující široký okruh druhů). Tento stav by bylo možné kvalifikovat jako imise ve smyslu § 1013 občanského zákoníku, proti jejichž produkci se lze bránit prostřednictvím zdržovací žaloby. Množina případů, ze kterých lze vyvodit soukromoprávní odpovědnost, se však od té druhé, „veřejnoprávní“ množiny liší⁴⁴.

Péče o dřeviny se bezprostředně dotýká i § 1016 odst. 2 občanského zákoníku. Toto ustanovení sleduje situaci, kdy jeden ze sousedů požaduje od souseda druhého odstranění přesahujících částí stromu na jeho pozemek. Pokud soused této žádosti nevyhoví, může tak „poškozený“ soused učinit sám. Toto právo ho však nezabavuje povinnosti ořez provést v souladu s § 7 zákona o ochraně přírody a krajiny. Domnívám se navíc, že kdyby byl ořez proveden v rozporu s tímto ustanovením, ztratil by soused pozici oprávněného podle § 1016 odst. 2 občanského zákoníku⁴⁵. Byl by tedy vystaven nejen veřejnoprávní sankci za poškození dřeviny, ale i soukromoprávní odpovědnosti za škodu na stromu. Zajímavé rozhodně je, že zatímco se veřejnoprávní ochrana dřevin vztahuje jak na stromy, tak na keře, ustanovení § 1016 odst. 2 občanského zákoníku stanoví pravidla týkající se toliko stromů. V odst. 3 dále stanoví, že části jiných rostlin přesahující na sousední pozemek může

se vztahuje zvláštní pravidlo podle přechodného ustanovení § 3055 odst. 1 občanského zákoníku). Dřeviny na silničních pozemcích jsou příslušenstvím pozemní komunikace (§ 13 písm. d) zákona o pozemních komunikacích).

⁴² § 10 zákona č. 250/2016 Sb., přestupkového zákona.

⁴³ § 87 odst. 2 písm. e) a § 88 odst. 1 písm. c) ZOPK, § 8 odst. 2 písm. a) bod 4 zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, či § 148 a § 228 trestního zákoníku.

⁴⁴ Imisi může být například i stín. Ten může být způsoben větvemi stromu, jehož ořez jeho majitel zanedbává. Z pohledu veřejného práva zpravidla nepůjde o přestupek (pokud nenastane nějaká přídatná skutečnost v podobě vzniku škody nebo újmy na životním prostředí).

⁴⁵ Toto ustanovení ostatně výslovně zmiňuje, že ořez musí být proveden šetrným způsobem a ve vhodné roční době. Navíc musí existovat převaha zájmu na odstranění dřeviny nad zájmem na jejím zachování. Vazba na veřejnoprávní ochranu dřeviny je tedy z ustanovení zcela zřejmá.

soused odstranit šetrným způsobem bez dalších omezení. Obrat „bez dalších omezení“ se však jistě vztahuje pouze na omezení soukromoprávní.

V této kapitole nemůžu nezmínit Standardy péče o přírodu a krajinu vydávané Agenturou ochrany přírody a krajiny ČR⁴⁶. Jedná se o rozsáhlý dokument, který obsahuje celou řadu doporučení pro orgány ochrany přírody, ale i potenciální původce zásahů do složek přírody a krajiny. Ačkoliv se jedná o nezávazný dokument, lze doporučit, aby ho subjekty nakládající se složkami přírody a krajiny při svém konání braly v potaz. Řada A tohoto doporučení vymezuje podrobné standardy týkající se ochrany dřevin rostoucích mimo les. Dá se předpokládat, že jestliže bude zásah do dřeviny proveden v souladu s arboristickými standardy, jeho původce bude mít lepší výchozí pozici například v rámci budoucího přestupkového řízení. Je však třeba pamatovat na to, že každý případ je třeba posuzovat podle jeho specifických okolností, a ani arboristické standardy nemusí původci zásahu pomoci vyhnout se odpovědnosti za přestupek. Obdobně lze odkázat na již citované metodiky Ministerstva životního prostředí, které mj. obsahují metodiku k posuzování zásahů do dřevin s ohledem na § 2 odst. 2 prováděcí vyhlášky.

Závěrem této kapitoly lze tedy shrnout, že obdobný režim ochrany dřevin se uplatní jak pro volně stojící stromořadí s významným vlivem na krajinný ráz, tak na stromy rostoucí na soukromých zahradách, a to bez ohledu na to, zda byly vysazeny záměrně, nebo se jedná o dřeviny planě rostoucí. Pro orgán ochrany přírody tato skutečnost skýtá příležitost pro jistou míru diskrece, jak budou v jednotlivých věcech ať už v přestupkových nebo povolovacích řízeních postupovat.

2. Princip regulace kácení

Druhým pilířem ochrany dřevin je regulace jejich kácení⁴⁷. Kácením je myšleno nevratné odstranění nadzemní části dřeviny na obvyklou výšku pařezu, pokud s okolností nevyplyvá, že nemůže být ponechán pařez vyšší⁴⁸. Kácením může případně být i odstranění pařezu⁴⁹. Tento pilíř stojí na povolovacím principu; povolení ke kácení je možné vydat jen ze závažných důvodů po zhodnocení funkčního a estetického významu dřeviny⁵⁰. Z principu regulace zákon činí výjimky, a to buďto absolutní⁵¹ (ingerence veřejné správy je u některých dřevin vyloučena), nebo v podobě nahrazení principem oznamovacím⁵² či ohlašovacím⁵³. Speciální režim

⁴⁶ Dostupné zde: Platné standardy – AOPK ČR (nature.cz).

⁴⁷ Obvykle do 1/3 průměru kmene na pařezu.

⁴⁸ Pokud je ořez proveden výše, než ve výšce „obvyklého pařezu“, jedná se o torzo dřeviny, nikoli pařez.

⁴⁹ Jelínková, *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Praktický komentář*, s. 57.

⁵⁰ § 8 odst. 1 zákona na ochranu přírody a krajiny.

⁵¹ § 8 odst. 3 zákona na ochranu přírody a krajiny.

⁵² § 8 odst. 2 zákona na ochranu přírody a krajiny.

⁵³ § 8 odst. 4 zákona na ochranu přírody a krajiny.

má kácení dřevin pro účely realizace záměrů podle stavebního zákona; pro jejich účely má povolení formu závazného stanoviska, které je s účinností od 1. 1. 2024 v souvislosti s nabytím účinnosti zákona č. 148/2023 Sb., o jednotném environmentálním stanovisku, integrováno do jednotného environmentálního stanoviska⁵⁴. Do 31. 12. 2023 bylo pro stavební záměry vydáváno separátní závazné stanovisko⁵⁵. S ohledem na novost nynější úpravy však budou tato závazná stanoviska i nadále v doktríně práva životního prostředí relevantní, a to zejména v důsledku jejich zpětného (soudního) přezkumu.

Je zřejmé, že samotné povolení ke kácení nebude v mnoha případech původci zásahu k legalitě jeho postupu stačit. Jak uvádím výše, dřeviny mohou být chráněny i prostřednictvím jiné zákonné ochrany a povolení ke kácení tudíž původce nemůže zprostit povinnosti opatřit si například o povolení zásahu do významného krajinného prvku⁵⁶. Uvedené bude jednoznačně platit i v případě, pokud zákon stanoví výjimku z povolovacího principu kácení dřevin. Jinými slovy – nemusí být dán veřejný zájem na ochraně konkrétní dřeviny z arboristického hlediska, ale může zároveň existovat veřejný zájem na ochraně významného krajinného prvku, jehož je nedílnou součástí. Rozhodnutí o výjimce z jiné ochrany může, je-li to účelné, předcházet rozhodnutí o povolení kácení stromů⁵⁷. Je však třeba zdůraznit, že provázanost režimů ochrany funguje oběma směry. Platí tedy, že pokud původce zásahu obdrží například výjimku z ochrany volně žijících ptáků, pro jeho realizaci bude muset i nadále získat i povolení ke kácení dřevin⁵⁸. Vychází se totiž z teze, že mezi právní úpravou ochrany dřevin a ostatní úpravou není vztah obecnosti a speciality. Každá z ochran, která je dřevinám v režimu zákona o ochraně přírody a krajiny poskytována, má odlišný objekt.

Obdobně platí i pro kácení dřevin v režimu stavebních záměrů. Povolení ke kácení dřevin bylo považováno za akt nezávislý na povolovacích aktech vydávaných podle stavebního zákona. Judikatura dovodila, že plánovaná výstavba může představovat závažný důvod pro kácení dřevin, a to zejména v případech, kdy je zamýšlené kácení posuzováno zpětně k již vydanému územnímu rozhodnutí či stavebnímu povolení⁵⁹. Akt vydaný v režimu stavebního zákona však povolení kácení stromů

⁵⁴ Uvedené však neplatí pro kácení dřevin kvůli záměrům, které mají být umístěny byt jen zčásti ve zvláště chráněném území, evropsky významné lokalitě nebo ptačí oblasti. V takových případech bude vydáváno separátní rozhodnutí orgánu ochrany přírody podle § 83 odst. 9 zákona na ochranu přírody a krajiny.

⁵⁵ § 8 odst. 6 zákona na ochranu přírody a krajiny ve znění účinném do 31. 12. 2023.

⁵⁶ Stejskal, V. *Zákon o ochraně přírody a krajiny*, s. 94.

⁵⁷ Orgán ochrany přírody žadatele zpravidla přeruší řízení o vydání povolení ke kácení a vyzve žadatele, aby si opatřil příslušné výjimky. Poté pokračuje v řízení.

⁵⁸ Stejskal, V. *Zákon o ochraně přírody a krajiny*, s. 95.

⁵⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 2. 2021, č. j. 3 As 59/2020-68 nebo rozsudek téhož soudu ze dne 4. 5. 2011, č. j. 7 As 2/2011-52.

nenahrazuje⁶⁰. Citované judikaturní závěry byly vyřčeny ve vztahu ke znění stavebního zákona a zákona na ochranu přírody a krajiny účinného do konce roku 2017, nicméně jsou zčásti přenositelné do úpravy nynější, která pro povolení kácení v režimu stavebních záměrů zavedla formu závazného stanoviska. Dle recentní judikatury Nejvyššího správního soudu platí, že závazné stanovisko je i nadále prakticky autonomním aktem. Stavební úřad může vydat povolující rozhodnutí k záměru, jehož realizace fakticky vyžaduje kácení dřevin, aniž by tuto skutečnost sám posuzoval nebo měl k dispozici závazné stanovisko. Stavebník však v rámci realizace záměru nesmí provést kácení dřevin⁶¹.

S ohledem na autonomní charakter povolení ke kácení byla v minulosti řešena otázka, v jaké fázi povolovacího procesu (tedy zda před územním řízením, před stavebním řízením, či po obdržení stavebního povolení) si má stavebník povinnost povolení opatřit. Judikatura dovodila, že nejvhodnější se jeví doba, kdy je postaveno najisto, které dřeviny budou v souvislosti s realizací záměru pokáceny – tedy po vydání územního rozhodnutí o umístění stavby⁶². S tímto názorem souhlasí i odborná literatura, nicméně uznává, že s ohledem na přijetí novely zákona na ochranu přírody a krajiny č. 225/2017 Sb., a tedy přerodem povolení ke kácení u stavebních záměrů z rozhodnutí na závazné stanovisko, se tato debata stala zcela akademickou⁶³.

Akademicky zajímavým reliktem se ostatně od ledna 2024 stala i samotná autonomní povaha závazného stanoviska. Jednotné environmentální stanovisko, které bude nově závazné stanovisko ke kácení dřevin nově integrovat, totiž bude automatickým podkladovým aktem pro vydání povolení záměru. Nebude totiž rozhodné, zda stavebník o vydání stanoviska požádá, neboť dle § 184 odst. 3 nového stavebního zákona bude mít stavební úřad povinnost si ho sám aktivně vyžádat.

Rozhodnutí o povolení kácení dřevin bude často stěžejním prvkem prosazování sousedských práv. Ani skutečnost, že je osoba oprávněná k provedení zásahu proti sázení stromů v těsné blízkosti hraničících pozemků⁶⁴, ji neopravňuje toto právo realizovat v rozporu se zákonem o ochraně přírody a krajiny. Pro provedení zásahu je třeba naplnit podmínku rozumného důvodu, která nemůže být naplněna, pokud bude kácení stromu realizováno bez jeho oznámení či bez patřičného povolení⁶⁵.

⁶⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2015, č. j. 2 As 102/2013-31.

⁶¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 11. 2023, č. j. 8 As 68/2022-52.

⁶² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 4. 2014, č. j. 3 As 94/2013-49.

⁶³ Židek, D. *Ochrana životního prostředí v procesech veřejného stavebního práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2019. s. 97.

⁶⁴ Dle § 1017 občanského zákoníku může vlastník sousedního pozemku požadovat, aby se soused zdržel sázení stromů na hranici sousedících pozemků, a pokud již tyto stromy vzrostly, aby je odstranil.

⁶⁵ Eliáš, K. *Stromy a občanský zákoník*. *Právník*, 2015, č. 11, str. 893, či KONEČNÁ, Michaela a Jitka VEČEROVÁ. *Zamyšlení nad § 1017 občanského zákoníku. Rekodifikace a praxe*. Praha: Wolters Kluwer ČR a.s., 2015, III, 3/2015, s. 4–7.

Ustanovení § 92 odst. 3 ZOPK obsahuje výjimku z povolovacího principu, jakož i obecné ochrany dřevin, když uvádí, že povolení není třeba na činnosti konané v přímé souvislosti se zajištěním obrany nebo bezpečnosti státu. Výjimka je absolutní, poškození přírody a krajiny však nesmí překročit nezbytně nutnou míru. Poškození dřevin musí být rovněž realizováno skutečně za tímto ustanovením vymezeným účelem; výjimka tedy nemůže sloužit jako ospravedlnění kácení na každém pozemku spravovaném Ministerstvem vnitra či obrany⁶⁶.

Blíže budu o procesu a náležitostech povolování kácení dřevin pojednávat v následující kapitole.

Jak jsem již uvedl výše, povolovací princip je doplněn principem oznamovacím. Ustanovení § 8 odst. 2 zákona obsahuje taxativní výčet případů, kdy původce zásahu může provést kácení nikoli na základě povolení, ale toliko písemného oznámení zaslaného orgánu ochrany přírody nejméně 15 dní před provedením kácení. Orgán ochrany přírody má v tomto mezikase možnost zamýšlené kácení vyhodnotit a případně ho omezit, zakázat nebo pozastavit⁶⁷. Oznamovací režim se uplatní například při údržbě břehových porostů prováděné při správě vodních toků, za účelem zajištění provozuschopnosti železniční dráhy, ze zdravotních důvodů nebo důvodů pěstebních⁶⁸. Náležitosti oznámení se řídí § 4 prováděcí vyhlášky.

Dále je povolovací princip doplněn principem ohlašovacím v režimu tzv. havarijního kácení. Ustanovení § 8 odst. 4 stanoví, že povolení není třeba v případech záměru kácení dřevin, je-li jejich stavem zřejmě a bezprostředně ohrožen život či zdraví nebo hrozí-li škoda značného rozsahu. Jedná se tedy o případy, kdy je veřejný zájem na ochraně dřeviny převážen důležitějším veřejným zájmem. Oznamovací povinnost je v případě této výjimky stanovena *ex post*, a to ve lhůtě 15 dní od provedení kácení. Orgán ochrany přírody nemá na rozdíl od předchozí výjimky možnost kácení omezit, zakázat nebo přerušit⁶⁹.

Zákon tedy původci kácení v obdobných případech ponechává poměrně „volnou ruku“, což však může v praxi znamenat celou řadu aplikačních potíží. Volnost původce zásahu je totiž na druhé straně vykoupena jistou úrovní právní nejistoty spojenou s nebezpečím odpovědnostního postihu. Problémovosti ustanovení nepřispívá ani jeho abstraktní charakter. Oprávněnost kácení je tedy logicky posuzována až v rámci následné kontroly, potažmo přestupkového řízení. V tomto řízení

⁶⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2019, č. j. 9 As 10/2019-27.

⁶⁷ V případě odstraňování dřevin za účelem zajištění provozuschopnosti železniční dráhy nebo zajištění plynulé a bezpečné drážní dopravy na této dráze tak může učinit jen na základě závazného stanoviska drážního správního úřadu.

⁶⁸ Pěstebními důvody je míněno kácení z důvodu obnovy porostů nebo při provádění výchovné probírky porostů. Judikatura dovodila, že za porost lze považovat i stromořadí (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2012, č. j. 5 As 53/2011-109).

⁶⁹ Výjimkou je ustanovení § 66 a § 82 odst. 3 ZOPK.

je například nutné prokázat, zda byl stavem dřeviny ohrožen život či zdraví osob. Posouzení této otázky však bude vždy záviset na hypotetických předpokladech.

Problematické může být i prokazování bezprostřednosti nebezpečí, které dřevina skýtá. Z odborné literatury vyplývá, že na tuto výjimku se uplatní obdobné právní nároky jako na případy krajní nouze. Bezprostřednost je tedy třeba chápat jako stav nebezpečí z prodlení, přičemž zřejmost nebezpečí by měla být patrná i bez znaleckého posouzení⁷⁰. Z čeho však lze, a naopak nelze v konkrétních případech dovodovat onu bezprostřednost nebezpečí? Zpravidla platí, že o bezprostřední nebezpečí se jedná v těch případech, kdy situace nedovoluje „jinou akci“. Pokud by měla tedy osoba realizující kácení čas obstarat si povolení, o bezprostřední nebezpečí se nejedná. Prokáže-li se, že mezi posouzením stavu dřeviny, případně rozhodnutím o jejím pokácení a samotným pokácením uplyne doba, v níž bylo možné povolení získat, nelze hovořit o havarijním stavu dřeviny, a výjimka tedy není aplikovatelná⁷¹. Z judikatury lze rovněž dovodit, že určitou roli může hrát poloha stromu. Tvzení o bezprostřednosti nebezpečí zpravidla bude hůře prokazatelné u dřevin, které se nachází na oplocených soukromých pozemcích. V případě nejistoty lze doporučit, aby osoba, která hodlá dřevinu pokácet, požádala orgán ochrany přírody o vyhodnocení stavu dřeviny a případně i o brzké vydání povolení ke kácení⁷². Rovněž lze doporučit pořízení obrazové dokumentace před a po pokácení dřeviny.

Literatura se zcela neshoduje ani v tom, jak se má vykládat pojem „škoda značného rozsahu“. Zákon o ochraně přírody a krajiny definici tohoto pojmu neobsahuje. Nabízí se analogická aplikace trestního zákoníku, který vymezuje pojem „značná škoda“⁷³. Dle metodického pokynu Ministerstva životního prostředí je podpůrné užití trestního zákoníku vhodné⁷⁴ a některá literatura je s tímto názorem v souladu⁷⁵. Jiná literatura v tomto ohledu vyjadřuje nejistotu⁷⁶. Problematickým bodem tohoto výkladu podle některé další literatury je, že je třeba riziko způsobené stavem dřeviny chápat více celostně. Měly by tedy být zhodnoceny i jiné potenciálně ohrožené hodnoty, jako možná ekologická újma na okolních dřevinách nebo možný zá-

⁷⁰ Dienstbier, F. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář*. 1. vydání, s. 98–111.

⁷¹ Například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 8. 2003, č. j. 5 A 27/2001-34, rozsudek téhož soudu ze dne 23. 8. 2023, č. j. 9 As 146/2021-37, nebo rozsudek téhož soudu ze dne 7. 2. 2018, č. j. 6 As 250/2017-27

⁷² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 2. 2018, č. j. 6 As 250/2017-27.

⁷³ § 138 odst. 1 zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku.

⁷⁴ Metodická instrukce odboru obecné ochrany přírody a krajiny a odboru legislativního MŽP k aplikaci § 8 a § 9 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZOPK“) upravujících povolení ke kácení dřevin rostoucích mimo les a ukládání náhradní výsadby. Věstník MŽP ČR [online]. 2021, roč. 31, č. 4, str. 6–7.

⁷⁵ Miko, L., Borovičková, H., Havelková, S., Roth, P., Stloukal, P., Vopálková, A. *Zákon o ochraně přírody a krajiny* [on-line]. 2. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2007, s. 117–120.

⁷⁶ Stejskal, V. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. 1. vydání, s. 97.

sah do kulturní památky⁷⁷. Osobně se přikláním k poslednímu zmíněnému názoru, neboť se domnívám, že „výpomoc“ trestním zákoníkem není zcela vhodná. Nelze totiž zcela konzistentně směřovat peněžní hranici určující závažnost trestněprávní odpovědnosti a hranici, kdy již převládne veřejný zájem na ochraně majetku nad ochranou dřevin. Druhá hranice totiž musí být zákonitě odvislá od většího množství chráněných zájmů, jejichž materiální hodnota nelze vyčíslit rigidně stanovenou částkou⁷⁸. Komentář k tomuto ustanovení lze uzavřít tak, že ačkoliv je dle mého názoru toto ustanovení problematické, lepší formulace ustanovení není s ohledem na objektivní charakter řešené problematiky zcela reálná. Lze si však představit konkrétní vymezení pojmu „škoda značného rozsahu“, které by alespoň zčásti přispělo k vyšší úrovni právní jistoty adresátů ustanovení.

Vágnost možnosti aplikovat výjimku podle § 8 odst. 4 zákona neuvádí do nejistoty pouze osobu, která hodlá havarijně kácení provést, ale nezřídka i orgán ochrany přírody, což může nabádat k využívání výjimky k obcházení povolovacího principu. Při dovozování odpovědnosti za nepovolené kácení dřevin je orgán ochrany přírody vázán zásadami trestního práva, a to včetně zásady *in dubio pro reo*. Vzniknou-li pochybnosti o tom, zda v daném případě skutečně nemohly být dány předpoklady k provedení havarijního kácení, může se osoba, která povolovací princip pomocí výjimky obešla, vyhnout i odpovědnostnímu postihu⁷⁹.

Zákon v § 8 odst. 3 dále stanoví absolutní výjimky z regulace kácení dřevin. Toto ustanovení je blíže konkretizováno prováděcí vyhláškou⁸⁰. Povolení, oznámení, ani zpětnému ohlášení pokácení dřeviny nepodléhají ty dřeviny, které alternativně splňují jednu ze čtyř stanovených podmínek⁸¹, a zároveň nejsou součástí významného krajinného prvku, náhradní výsadby, nebo stromořadí. Bližší pozornost si určitě zaslouží podmínka uvedená pod bodem a). Ta stanoví, že povolení ke kácení není třeba u dřevin, o obvodu kmene do 80 cm měřeného ve výšce 130 cm nad zemí. Některé dřeviny ale mohou být vícekmenné. Literatura se kloní k názoru, že určujícím by měl v takových případech být kmen nejmohutnější⁸². Tato výjimka má přímou návaznost na tu uvedenou pod písmenem b). Do plochy zapojeného porostu dřevin se totiž nepočítají právě ty dřeviny, které splňují podmínku pod písm. a)⁸³. Při stanovení plochy se dále vychází z průmětu korun dřevin tvořících

⁷⁷ Dienstbier, F. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář*. 1. vydání, s. 98–111.

⁷⁸ Hranice značné škody podle trestního zákoníku navíc v minulosti naznažovala změnu. Novelou č. 333/2020 Sb. účinnou od 1. 10. 2020 došlo k jejímu zvýšení z 500.000 Kč na 1.000.000 Kč. Názor, že by se touto změnou měl řídit i výklad komentovaného ustanovení, by byl jen těžko udržitelný.

⁷⁹ Viz například role neprokázání neexistence havarijního stavu dřeviny ve věci řešené Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 20. 3. 2024, č. j. 8 As 227/2022-46.

⁸⁰ § 3 vyhlášky č. 189/2013 Sb.

⁸¹ Dienstbier, F. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář*. 1. vydání, s. 98–111.

⁸² Viz tamtéž.

⁸³ § 1 odst. 1 vyhlášky č. 189/2013 Sb.

patro na rovinu⁸⁴. Za zajímavost stojí i podmínka pod písm. d), která se (ve zkratce) týká ovocných stromů rostoucích v zahradách. Pro určení, zda se na danou dřevinu vztahuje výjimka je logicky nutné určit, zda se jedná o ovocný strom. Lze přitom vycházet z přílohy vyhlášky Ministerstva zemědělství č. 378/2010 Sb., která obsahuje podrobný seznam ovocných rodů a druhů. Obdobný seznam ostatně obsahovala starší metodika Ministerstva životního prostředí⁸⁵. Zajímavostí rozhodně je, že mezi ovocné dřeviny se řadí i kaštanovník jedlý nebo ořešák vlašský, tedy dřeviny, které by laik do tohoto seznamu na první pohled nezařadil. Z literatury však vyplývá, že tuto výjimku nelze aplikovat mechanicky, a je třeba vždy posoudit, zda plní daná dřevina produkční funkci⁸⁶. V tomto bodě považuji za vhodné poukázat na genezi nynější prováděcí vyhlášky. Ta ve svém původním znění vymezovala výjimku týkající se ovocných stromů odlišně. Z jejího ustanovení § 3 písm. d) v kombinaci s tehdejší definicí zahrady v § 1 písm. c) vyplývalo, že volné kácení se vztahovalo na všechny stromy rostoucí na oplocených zahradách u rodinných nebo bytových domů, které nejsou přístupné veřejnosti. Tato úprava neměla dlouhého trvání (cca 1 rok), neboť byla novelou vyhlášky č. 222/2014 Sb. změněna do podoby obdobné té nynější. Zajímavostí je, že podobný „soukromoprávní“ přístup v duchu „co je za plotem, do toho nikomu nic není“, je doposud významně prosazován polskou úpravou ochrany dřevin rostoucích mimo les, a jistou roli hraje i v právní úpravě slovenské a některých dalších zahraničních úpravách (k tomu viz poslední kapitola tohoto odborného článku).

Výjimky podle § 8 odst. 2 až 4 mohou být fakticky prolomeny prostřednictvím § 66 odst. 1 a § 80 odst. 2 ZOPK. Orgán ochrany přírody má dle těchto ustanovení pravomoc kácení dřevin zakázat, nebo ho dodatečně podmínit provedením zmírňujících nebo kompenzačních opatření (omezit)⁸⁷. Toto platí i pro kácení, které je prováděno v rozporu s povolením, bez povolení, na základě nezákonného povolení⁸⁸, nebo pro nepřípustné zásahy do dřevin ve smyslu § 7 ZOPK. Považuji za vhodné poukázat na odstavec 2 téhož ustanovení, ze kterého vyplývá, že orgán ochrany přírody nemůže takto postupovat v případech, kdy je kácení dřevin pravomocně povoleno. Tento odstavec byl do zákona včleněn novelou účinnou od 1. 1. 2013. Zákonodárce tak reagoval na poznatky aplikace tohoto ustanovení v praxi. Nezřídka se stávalo, že nadřízený správní orgán ustanovení § 66 „zneužíval“ pro faktický následný zákaz kácení, i když bylo pravomocně povoleno. Postupoval tak pokud s uděleným povolením nesouhlasil, čímž obcházel ustanovení správního řádu o opravných a dozorcích prostředcích. Považuji změnu zákona začleněním

⁸⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 1. 2017, č. j. 7 As 216/2016-30.

⁸⁵ Jelínková, J., Tuháček, M. *Právní vztahy k dřevinám. Praktický průvodce*. 2. aktualizované vydání, s. 76–77.

⁸⁶ Jelínková, *Zákon o ochraně přírody a krajiny*, s. 73–74.

⁸⁷ K tomu viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2012, č. j. 5 As 53/2011-109.

⁸⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 9. 2011, č. j. 5 As 22/2011-100.

odstavce 2 za racionální, nicméně své racionální opodstatnění měla i úprava předchozí. Zamezovala do určité míry tomu, aby se v případě zrušení povolení ke kácení správním soudem nestal jeho rozsudek toliko akademickým. Může se totiž stát, že do doby jeho vydání již dojde na základě pravomocného rozhodnutí ke kácení, a tedy k nevratné ekologické újmě⁸⁹.

3. Správní procesy spojené s ochranou dřevin rostoucích mimo les

O povolovacím principu kácení dřevin jsem pojednával již výše, nyní se pokusím přiblížit, jakým způsobem by měl správní orgán při jeho povolení uvažovat. Na tomto místě uvádím, že úvahy o přípustnosti kácení se uplatní bez větších rozdílů jak pro záměry nestavební, tak pro záměry, u kterých je vydáváno závazné stanovisko pro účely stavební, a to i po novele účinné od roku 2024.

Povolení ke kácení lze vydat jedině za závažných důvodů reprezentovaných jinými, veřejnými nebo soukromými zájmy, kterým musí dřevina ustoupit⁹⁰. Zákon tyto závažné důvody nedefinuje a jejich existenci je třeba posoudit případ od případu, stejně jako jejich převahu nad konkurujícím veřejným zájmem na zachování dřevin. Pro účely ochrany tohoto veřejného zájmu se hodnotí funkční estetický význam dřevin, což je kategorie, která pojmově vychází ze společenských a estetických funkcí dřeviny posuzovanými u jejich obecné ochrany. Jedná se o soubor biologických, krajinných a ekologických funkcí dřeviny, které se posuzují ve vztahu k jejímu umístění v přírodě a jejímu zdravotnímu stavu^{91,92}. Význam dřevin z těchto hledisek posuzuje orgán ochrany přírody a v odůvodnění rozhodnutí musí uvést, zda pokácením dřevin vznikne ekologická újma a v jakém rozsahu, jakož i zda jejich význam objektivně převyšuje zájem na jejich pokácení⁹³. Posouzení správním orgánem může být velmi komplexní a obvyklejné tedy bude vyžadovat obstarání znaleckého posudku, či provedení místního šetření. Obecně platí, že lze-li záměr zrealizovat i bez kácení, závažný důvod pro jeho provedení dán není⁹⁴. Správní orgán musí v jeho rámci zohlednit i dřívější závěry vyslovené v závazném stanovisku EIA, které může být zároveň určitým vodítkem pro určení významu dřevin zamýšlených ke kácení⁹⁵.

⁸⁹ Do jisté míry tomu může zabránit odkladný účinek žaloby/kasační stížnosti, případně předběžné opatření, nicméně ani jeden z těchto institutů nemůže případnému kácení v případě rychlé akce původce zásahu plně zabránit.

⁹⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2020, č. j. 2 As 196/2018-78.

⁹¹ Jelínková, J., Tuháček, M. *Právní vztahy k dřevinám. Praktický průvodce*. 2. aktualizované vydání, s. 31.

⁹² Lze však kácet i dřeviny, které jsou v dobrém stavu, tj. špatný stav dřeviny není pro její pokácení podmínkou; viz již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2020, č. j. 2 As 196/2018-78.

⁹³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 4. 2014, č. j. 3 As 94/2013-49.

⁹⁴ Stejskal, V. *Zákon o ochraně přírody a krajiny*, s. 57.

⁹⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 4. 2014, č. j. 3 As 67/2013-21.

Závažné důvody pro kácení však musí definovat žadatel; orgán ochrany přírody nemá povinnost tyto důvody domýšlet, pokud nevyplývají přímo z funkčního a estetického významu dřeviny⁹⁶. Kvalita posouzení žádosti tedy v mnohých případech vyplývá z kvality žádosti samotné, neboť bez vymezení důležitého zájmu na kácení dřevin nemůže správní orgán objektivně vyhodnotit jeho převahu nad zájmem na zachování dřevin. Každopádně je povinností orgánu ochrany přírody rozhodnutí o žádosti řádně zdůvodnit; musí uvést, jaké úvahy ho v rámci jeho správního uvážení vedly k tomu, aby vydal rozhodnutí právě o tomto obsahu⁹⁷. Ve výroku rozhodnutí musí orgán ochrany přírody přesně a nezaměnitelně specifikovat dřeviny dotčené povolovaným kácením⁹⁸.

Kácení může orgán ochrany přírody podmínit zmírňujícími omezeními. Může se jednat o podmínky odkládací (např. na dobu provedení záměru), podmínky omezující dobu přípustného kácení na dobu vegetačního klidu, či omezení platnosti povolení do určitého data. Konkrétní podoba podmínek však záleží na okolnostech každé jednotlivé věci a jejich uložení musí orgán ochrany přírody náležitě zdůvodnit.

Kácení dřevin je pojmově provázáno s ekologickou újmou, která v jeho důsledku vzniká⁹⁹. Ekologická újma se nahrazuje buďto uvedením do původního stavu, nebo faktickou kompenzací újmy, případně peněžní kompenzací¹⁰⁰. První možnost není vzhledem k charakteru kácení dřevin možná. V úvahu nepřipadá ani institut odvodů za kácení, neboť ten sice ZOPK výslovně předpokládá¹⁰¹, neexistuje však k němu prováděcí předpis. Stanovení odvodů v rozhodnutí by bylo (i přes zjištění peněžní výše ekologické újmy) nezákonné, a jejich stanovení v podzákonném předpisu by bylo protiústavní¹⁰². Uvedení odvodů do života by však bylo jistě vhodné. Bylo by tak zamezeno úskočnému jednání některých původců kácení, kteří sice pro formální splnění vysadí náhradní dřeviny, které však následně pokácí dřívě, než nabydou stanovené mohutnosti a k jejich pokácení bude opět třeba povolení.

Ekologická újma za kácení dřevin je tedy nahrazována prostřednictvím náhradní výsadby podle § 9 odst. 1 ZOPK a v menší míře i uložení povinnosti následné péče o dřeviny po dobu až pěti let. Povinnost náhradní výsadby je ukládána přímo v rozhodnutí o povolení kácení, lze uložit pouze tomu, kdo povolení obdržel,

⁹⁶ Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 28. 11. 2014, č. j. 45 A/2013-39.

⁹⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2007, č. j. 4 As 10/2007-109 nebo Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2008, č. j. 4 As 20/2008-84.

⁹⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 1. 2024, č. j. 9 As 126/2022-45.

⁹⁹ Dle mého názoru se jedná o autonomní pojem, který nelze slučovat s pojmem ekologické újmy ve smyslu zákona č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmě a její nápravě.

¹⁰⁰ Jelínková, J., Tuháček, M. *Právní vztahy k dřevinám. Praktický průvodce*. 2. aktualizované vydání, s. 123.

¹⁰¹ § 9 odst. 1 a 3 ZOPK.

¹⁰² čl. 2 odst. 4 Ústavy a čl. 2 odst. 3, čl. 4 odst. 1 a čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod; nálezy Ústavního soudu ze dne 18. 11. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 63/04.

a na jeho pozemcích, případně i na pozemcích jiného vlastníka, který s provedením náhradní výsadby souhlasil. Povinnost provést náhradní výsadbu nezatěžuje pozemek jako veřejnoprávní břemeno, je vázána výhradně na osobu žadatele¹⁰³.

Orgán ochrany přírody disponuje správním uvážením, zda povinnost náhradní výsadby uloží, nicméně tak nemůže činit libovolně. Vznik ekologické újmy je vázán na funkční a estetický význam dřeviny. Orgán ochrany přírody má povinnost odůvodnit, proč v daném případě nedošlo k zásahu do funkčního a estetického významu dřeviny, a tedy proč náhradní výsadbu neukládá¹⁰⁴. Je totiž nutné odlišit případy, kdy sice kácení vyžaduje formálně povolení, nicméně v jeho důsledku vzniká pouze zanedbatelná, neřkuli žádná ekologická újma, od případů, kdy ekologická újma vzniká. Dle mého názoru lze obdobně postupovat i při vyhodnocení společenské nebezpečnosti, resp. naplnění materiální stránky přestupku při realizaci kácení bez povolení (k přestupkům viz dále).

Uložení náhradní výsadby musí splňovat požadavek přiměřenosti. V této fázi uvažování může orgán ochrany přírody vycházet z vyčíslené ekologické újmy a jejího poměru k nákladům, které bude muset žadatel na náhradní výsadbu vynaložit. Může si přitom dopomoci Metodikou AOPK k oceňování dřevin rostoucích mimo les. Tento postup aprobovala i judikatura Nejvyššího správního soudu¹⁰⁵. Při stanovení povinnosti provést náhradní výsadbu však nelze postupovat mechanicky pomocí srovnání ceny kácených a nových dřevin; je třeba zvažovat hodnotu dřeviny v delší časové perspektivě, neboť její užitečnost se v čase mění¹⁰⁶. Aby měla náhradní výsadba smysl (tj. aby došlo alespoň k částečné kompenzaci ekologické újmy), měla by být provedena v blízkosti původní polohy dřevin¹⁰⁷.

Za zmínku rozhodně stojí fakt, že institut náhradní výsadby nehraje roli pouze při kácení dřevin ve smyslu § 8 a § 9 zákona. Jak jsem již uvedl výše, ochrana dřevin může být zprostředkována i ochranou jiných prvků přírody a krajiny, například krajinného rázu a významných krajinných prvků. Domnívám se, že tato skutečnost může hrát významnou roli zejména v případě, že se pro kácení dotčených dřevin neuplatní povolovací princip (tj. dojde k uplatnění výjimky podle § 8 odst. 2 až 4 zákona). To znamená, že dřeviny, u kterých z pohledu zákona neexistuje veřejný zájem na jejich zachování kvůli jejich ekologickým funkcím v užším slova smyslu, stále může existovat veřejný zájem na uchování jejich (zejména estetických) funkcí ve slova smyslu širším. Existuje tedy praktická možnost zahrnout mezi kompenzační opatření při povolování zásahu do krajinného rázu nebo významného krajinného prvku právě povinnost provést náhradní výsadbu. Je však třeba mít na paměti, že

¹⁰³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 2. 2019, č. j. 7 As 300/2017-30.

¹⁰⁴ Jelínková, J., Tuháček, M. *Právní vztahy k dřevinám. Praktický průvodce*. 2. aktualizované vydání, s. 57.

¹⁰⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 5. 2015, č. j. 7 As 280/2014-72.

¹⁰⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2020, č. j. 2 As 196/2018-78.

¹⁰⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2020, č. j. 4 As 318/2019-36.

ochrana krajinného rázu a významných krajinných prvků je oproti ochraně dřevin rostoucích mimo les obsahově jiná, a institut náhradní výsadby k jejich ochraně primárně neslouží. Náhradní výsadba má tedy pro účely jejich ochrany jiný význam, a v individuálních případech nemusí jako kompenzační opatření nutně postačovat¹⁰⁸.

Zároveň je důležité dodat, že mezi náhradní výsadbou uloženou při kácení dřevin podle § 9 zákona a v rámci kompenzačních opatření při zásahu do významného krajinného prvku či krajinného rázu je i významný procedurální rozdíl. Povinnost provést náhradní výsadbu podle § 9 zákona je totiž povinností novou, nezávislou na kácení samotném, a pro její stanovení je třeba výslovné zákonné zmocnění. Tím se liší od povinnosti provést náhradní výsadbu v souvislosti se zásahem do významného krajinného prvku nebo krajinného rázu, která se považuje za omezení činnosti, jehož stanovení zákonné zmocnění nevyžaduje¹⁰⁹. To se v praxi projevuje tak, že uložení povinnosti náhradní výsadby nemůže nahradit úvahu orgánu ochrany přírody o tom, zda existují závažné důvody pro kácení dřevin. Provedení náhradní výsadby tedy samo o sobě nemůže ospravedlnit provedení kácení. V případě zásahu do krajinného rázu nebo významného krajinného prvku je náhradní výsadba integrlním aspektem zásahu a podmínkou jeho legality.

Tuto kapitolu lze uzavřít tak, že správní orgán je nadán správním uvážením v tom smyslu, zda kácení dřevin povolí, či nikoli. Jeho úvaha však musí být přezkoumatelná, musí vycházet z objektivních okolností případu a nesmí být motivovaná libovůlí. Měl by do své úvahy zahrnout význam dřeviny ze všech myslitelných hledisek, včetně jejího významu pro okolní ekosystém a její zdravotní stav. Zhodnocení dřeviny je třeba postavit proti zájmu na jejím pokácení a vyhodnotit, zda lze záměru, kterému „dřevina stojí v cestě“, dosáhnout i jinými způsoby. Správní orgán dále musí zhodnotit, zda kácením dřevin vznikne ekologická újma, a v případě, že je odpověď kladná, uložit žadateli povinnost náhradní výsadby. Náhradní výsadba není všelék – nemůže nahradit úvahu správního orgánu o tom, zda existuje vážný důvod pro kácení, který převažuje nad veřejným zájmem na ochraně dřevin. Může však, pokud je to vzhledem k okolnostem účelné, sloužit jako podpůrný argument pro povolení kácení. Jsem toho názoru, že obdobně věcně a „neformalisticky“ by měl správní orgán uvažovat i co se týče řízení o přestupku (k tomu viz 5. kapitola).

4. Veřejnost a ochrana dřevin

Pozornost si jistě zaslouží problematika účasti veřejnosti při ochraně dřevin rostoucích mimo les manifestovaná zejména prostřednictvím zajištění účasti envi-

¹⁰⁸ Rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2024, č. j. 2 As 120/2024-84, a ze dne 11. 9. 2024, č. j. 4 As 107/2024-72.

¹⁰⁹ Rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2020, č. j. 4 As 411/2019-32 a ze dne 26. 3. 2019, č. j. 4 As 420/2018-29.

ronmentálních spolků ve správních řízeních vedených v režimu zákona o ochraně přírody a krajiny, a tedy i řízení o vydání povolení ke kácení dřevin, zakotveným v § 70 odst. 3 resp. odst. 2 zákona. Platí, že se spolek může za splnění zákonem vyjmenovaných podmínek¹¹⁰ účastnit „řízení podle tohoto zákona“. Tento slovní obrat byl do zákona včleněn novelou č. 225/2017 Sb., a to společně s novým § 8 odst. 6 a novým § 56 odst. 6 týkajícím se výjimek z ochrany zvláště chráněných druhů vydávaných pro stavební účely. Tato změna se nijak věcně nedotkla řízení o vydání povolení ke kácení, neboť toto řízení bylo zcela nepochybně „řízením podle tohoto zákona“.

Změna se však zásadně dotkla účasti spolků v řízeních podle stavebního zákona, pro jejichž účely je vydáváno závazné stanovisko podle § 8 odst. 6 (resp. § 6 odst. 6) zákona. Tato řízení se totiž pojmově neodehrávala v „režimu tohoto zákona“. Motivem pro vyloučení spolků z těchto řízení byl pokus o zefektivnění a urychlení výstavby. Nejednalo se však o pokus příliš šťastný. Spolky totiž sice byly vyloučeny ze správních řízení, nicméně i nadále jim svědčila žalobní legitimace podle § 65 soudního řádu správního¹¹¹. Těžiště věcné argumentace, kterou do řízení mohly spolky potenciálně vznést, tak bylo bezděky přeneseno na správní soudy. S touto argumentací by se soud seznámil jako první orgán veřejné moci. Soud navíc nemá v případě zjištění nezákonnosti rozhodnutí jinou možnost, než rozhodnutí zrušit (tj. nemůže využít apelačního principu). Tyto skutečnosti mohly v mnohých případech způsobit, že se řízení podle stavebního zákona spíše prodloužilo¹¹². Nová úprava však i přes obsáhlé disentanční stanovisko, pod nímž bylo podepsáno hned sedm soudců, obstála před Ústavním soudem¹¹³. Úprava zavedená novelou č. 225/2017 Sb. však stihla za dobu své účinnosti vyvolat aplikační potíže¹¹⁴. Jedním z hlavních problémů této úpravy byla dle mého názoru její nekonzistentnost. Jestliže je úlohou environmentálních spolků prosazovat celospolečenský zájem na ochraně životního prostředí z pozice subjektu, který disponuje vůlí a dostatečnou odborností takto činit, není udržitelné, aby byla jejich role omezena v řízeních o povolení stavebních záměrů, jejichž vliv na životní prostředí je bezesporu rámcově zásadnější (často se jedná o kácení většího množství dřevin) než u běžného kácení dřevin (často se jedná o kácení jedné dřeviny), u kterého byl dohled ze strany zájmových subjektů i nadále připuštěn.

¹¹⁰ 1) jedná se o spolek, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny, 2) má právní subjektivitu, 3) oznámí svou účast písemně do osmi dnů ode dne, kdy mu bylo příslušným správním orgánem zahájení řízení oznámeno, 4) nejedná se o navazující řízení EIA.

¹¹¹ V návaznosti na mezinárodní závazky, které České republice vyplývají z Aarhuské úmluvy, jejich žalobní legitimaci dovedl nejprve pro řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy Ústavní soud (nález ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14), načež ji rozšířil Nejvyšší správní soud i na řízení o žalobě proti správnímu rozhodnutí (rozsudek ze dne 25. 6. 2015, č. j. 1 As 13/2015-295).

¹¹² Obdobnou kritiku vznáší i Vomáčka, V., Židek, D. Omezení účastenství ekologických spolků: Pyrrhovo vítězství stavební lobby. *České právo životního prostředí*, 2017, č. 45, s. 36

¹¹³ Nález Ústavního soudu ze dne 26. 1. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 22/17.

¹¹⁴ Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 3. 2023, č. j. 9 As 193/2022-35.

Novelizačním zákonem č. 284/2021 Sb. však s účinností od 1. ledna 2024 došlo ke zrušení § 8 odst. 6 a § 56 odst. 6 ZOPK¹¹⁵. Téhož dne rovněž vešla v účinnost další novela ZOPK, č. 149/2023 Sb., která mění nynější znění § 70 odst. 3. Dle nového znění tohoto ustanovení se environmentální spolek smí účastnit správního řízení podle ZOPK, jakož i „řízení podle jiného právního předpisu, pokud se v něm rozhoduje na základě jednotného environmentálního stanoviska vydávaného namísto povolení kácení dřevin podle § 8 odst. 1 nebo výjimky ze zákazů u památných stromů a zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů podle § 56 odst. 1.“ Dřívějším nejasnostem ohledně účasti spolků v dotčených řízeních je tedy definitivně konec. Spolky však byly zpět do řízení podle § 8 odst. 6 a § 56 odst. 6 ZOPK připuštěny fakticky již o pár měsíců dříve, a to díky judikatuře Nejvyššího správního soudu¹¹⁶. Ten naznal, že za „řízení podle tohoto zákona“ je nutno považovat i řízení o vydání územního rozhodnutí v němž se má postupovat podle § 8 odst. 6 nebo § 56 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny¹¹⁷.

V nedávné minulosti naznal změny přístup k možnosti účasti spolků v řízení přestupkových ve vazbě na § 70 odst. 2 ZOPK. Jejich účast výslovně připustil Ústavní soud¹¹⁸, čímž se odchýlil od dříve prezentovaného názoru Nejvyššího správního soudu¹¹⁹. Ten se držel teze, že účast spolků má svůj význam z hlediska prevence poškození životního prostředí; spolky nemohou fungovat jako soukromí žalobci a dohlážitelé nad zákonností postupů veřejné správy, kteří by v řízení trestní povahy narušovali rovnováhu řízení. Ústavní soud se s tímto posouzením neztotožnil, přičemž svůj opačný názor opřel o potřebu eurokonformního výkladu vnitrostátního práva a aplikaci čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy. Ačkoli byl nálezh Ústavního soudu předmětem odborných diskuzí, často i značně kritických¹²⁰, prozatím značně obecnou tezi účastenství spolků v přestupkových řízeních zatím vrcholné soudy v rámci své pozdější judikaturní činnosti blíže nerozvedly, a tudíž se zatím jedná o tezi značně teoretickou.

Osobně bych v účasti spolků v řízeních o přestupcích podle ZOPK viděl výhody i nevýhody. Spolky, jejichž členy jsou odborníci na ochranu prvků přírody a krajiny, by mohly přispět ke správnému posouzení věci ze strany orgánu ochrany

¹¹⁵ Úpravu nahradily instituty jednotného environmentálního stanoviska a společného povolení (viz předchozí kapitola).

¹¹⁶ Rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2023, č. j. 6 As 193/2022-35 a ze dne 23. 6. 2023, č. j. 4 As 33/2023-26.

¹¹⁷ Blíže též Vedral, J. K (ne)účastenství spolků na ochranu přírody v řízeních podle stavebního zákona. *Bulletin Stavební právo*, č. 1, 2021, na který ostatně ve svých rozsudcích Nejvyšší správní soud taktéž odkazuje.

¹¹⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 18. 12. 2018, sp. zn. II. ÚS 1685/17.

¹¹⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2017, č. j. 7 As 311/2016-31.

¹²⁰ Vomačka, V., Příkrmování Schrödingerovy kočky: Ústavní soud podpořil účast ekologických spolků v přestupkovém řízení (polemika). *České právo životního prostředí*, 2019, Praha: Česká společnost pro právo životního prostředí, z. s., č. 51, s. 93-110.

přírody, a mohly by zároveň fungovat jako záruka určité prevence před ovlivněním jeho rozhodování ze strany obviněného. To by však bylo platné pouze za předpokladu, že samotný spolek bude fungovat ryze nezávisle, a nebude skrytě nátlakovou skupinou ovládanou jinými osobami za účelem prosazování soukromých zájmů. Zároveň považují za značně problematickou představu, že by spolek mohl zvrátit rozhodnutí orgánu ochrany přírody pomocí opravných prostředků nebo správní žaloby. Tím by se dle mého názoru dostal plně do role podobné státnímu zástupci v trestním řízení, avšak s tím rozdílem, že oproti státnímu zástupci by se do ní nedostal prostřednictvím ústavních a zákonných mechanismů chránících principy fungování demokratického systému výkonu spravedlnosti, ale pouze jako prostý zájemce. Takovými zájemci by přitom mohly být i spolky tvořené osobami, které by k takové funkci neměly odpovídající vzdělání, a jak jsem již uvedl výše, spolky sloužící soukromým zájmům. Zároveň bych považoval za značně nekonceptní, kdyby byla případně na jednu stranu umožněna účast spolků v řízeních přestupkových, avšak nikoli v řízeních trestních týkajících se environmentálních trestných činů.

Dřevinám může být ochrana poskytnuta i prostřednictvím soudního přezkumu, který může být iniciován právě environmentálním spolkem. Doktrína možnosti spolků disponovat aktivní legitimací v soudním řízení správním prodělala turbulentní genezi. Jejich přístup k soudu byl dříve odvozován toliko z jejich účastenství ve správním řízení, od čehož se odvíjel i značně omezený okruh námitek, které mohl spolek v soudním řízení uplatnit; jednalo se toliko o námitky týkající se porušení procesních práv spolku ve správním řízení¹²¹. Tento přístup byl následně odmítnut s odkazem na význam Aarhuské úmluvy Ústavním soudem, který ve své judikatuře rovněž vymezil podmínky, za nichž může spolek namítat i skutečnosti znamenající zásah do jeho hmotných práv. Tyto podmínky spočívají v předmětu činnosti spolku, který tedy musí být subjektem vystupujícím na ochranu životního prostředí, a ve vztahu spolku k dotčené lokalitě¹²². Ústavní soud tyto závěry vyslovil toliko ve vztahu k návrhu na zrušení opatření obecné povahy, následná judikatura Nejvyššího správního soudu však tuto doktrínu rozšířila i na žalobu proti rozhodnutí¹²³.

V posledních letech byla žalobní legitimace environmentálních spolků v judikatuře Nejvyššího správního soudu vztažena i na žaloby proti dalším aktům a postupům veřejné správy. Environmentální spolky se tedy mohou domáhat zrušení veřejnoprávní smlouvy¹²⁴, či prostřednictvím zásahové žaloby i zásad péče národního parku (potažmo i plánů péče jiných území požívajících zvláštní ochrany)¹²⁵.

¹²¹ Například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2007, č. j. 3 Ao 2/2007-42.

¹²² Nález Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14.

¹²³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2015, č. j. 1 As 13/2015-295.

¹²⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2024, č. j. 2 As 8/2023-33.

¹²⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2024, č. j. 6 As 166/2023-56.

V citovaném rozsudku č. j. 6 As 166/2023-56 Nejvyšší správní soud zdůraznil, že činnost environmentálních spolků přesahuje kolektivní zájmy jejich členů, neboť působí jako prvek demokratického diskurzu při ochraně veřejného zájmu a jako přídatný prvek kontroly veřejné správy. Doktrína tedy postupně zcela opouští původní civilistický přístup k účasti spolků v řízení před soudem, a stále více upřednostňuje přístup aktivní občanské společnosti vystupující na obranu důležitých veřejných zájmů, které by jinak neměl kdo hájit.

Lze tedy říci, že nynější judikatura umožňuje spolkům vystupovat na obhajobu těchto zájmů daleko komplexněji než dříve, což je s ohledem na komplexnost životního prostředí a paletu možností orgánů veřejné správy do životního prostředí zasahovat logickou genezí. Nejinak je to u dřevin rostoucích mimo les, které mohou být negativně ovlivněny nejen prostřednictvím správního rozhodnutí (například povolení o jejich kácení), ale i opatřením obecné povahy (například územním plánem, který počítá s pokácením dřevin za účelem plánované výstavby), či veřejnoprávní smlouvou ve smyslu § 68 zákona na ochranu přírody a krajiny uzavřenou mezi vlastníkem či nájemcem pozemku a orgánem ochrany přírody k péči o pozemky z důvodů ochrany přírody. Dřeviny mohou být i předmětem zvláštní územní ochrany, která je realizovaná pomocí plánů a zásad péče¹²⁶. Plány a zásady péče stanoví orgánu ochrany přírody nejen mantinely rozhodování ve správním řízení, ale i provádět faktické zásahy do prvků přírody a krajiny, tedy i do dřevin rostoucích mimo les. Environmentální spolky proto mohou plány a zásady péče napadnout prostřednictvím zásahové žaloby. Domnívám se, že s ohledem na nynější judikатурní trendy by tento žalobní typ mohly environmentální spolky využít i při obraně dřevin proti faktickým zásahům *stricto sensu*, tedy domáhat se přímo ukončení jejich poškozování orgánem veřejné moci, ke kterému může dojít jak v důsledku jeho činnosti, tak i nečinnosti¹²⁷.

Dále považuji za vhodné podotknout, že Nejvyšší správní soud nepřiznává možnost účasti ve správním řízení o kácení dřevin pouze subjektům provádějícím kácení a environmentálním spolkům. V nedávné minulosti dovodil, že účastníkem správního řízení mohou být i sousedé, neboť kácení dřevin může negativně zasáhnout do jejich vlastnického práva a pohody bydlení. V této souvislosti Nejvyšší správní soud zmínil funkce dřevin, které na pohodu bydlení mohou mít vliv, zejména ty související s mikroklimatem v dané lokalitě. Nutno dodat, že v citované věci

¹²⁶ Ustanovení § 38 a § 38a zákona o ochraně přírody a krajiny.

¹²⁷ V případě dřevin by mohlo omisivní jednání orgánů veřejné správy vypadat například tak, že neučiní náležité administrativní kroky k zabránění poškození nebo kácení dřevin v rozporu se zákonem. V této souvislosti nemohu nezmínit proslulý rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39, ve věci ŽAVES, který v podstatě zavedl možnost „vyžalovat si“ v případě dotčení hmotných práv žalobce zahájení správního řízení z moci úřední (samozřejmě za současného splnění dalších podmínek). Možnost spolku donutit orgán ochrany přírody zakázat nezákonné zásahy do dřevin rostoucích mimo les však zůstává pouze teoretickou úvahou.

Nejvyšší správní soud dotčení pohody bydlení žalobce (bytového družstva) nedovodil, a to zejména s ohledem na velikost dřeviny a vzdálenost dřeviny od bydliště členů žalobce¹²⁸.

Tímto se dostávám k problematice tzv. žalobních námitek ve veřejném zájmu¹²⁹ vznesených subjekty, které byly účastníky územního, stavebního, či společného řízení podle stavebního zákona z titulu dotčení jejich vlastnického či jiného věcného práva¹³⁰. Jedná se o komplexní a prozatím judikaturou nedořešenou problematiku, která má značný výzkumný potenciál (nejen) ve vztahu ke všem složkám životního prostředí, avšak již značně přesahuje materii tohoto článku. Pouze ve zkratce uvádím, že problematika byla poprvé komplexně řešena v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 187/2017-264¹³¹, a to ve vztahu k návrhu na zrušení opatření obecné povahy, který vznesla obec. Závěry tohoto usnesení byly v následné judikatuře Nejvyššího správního soudu vztaženy právě na účastníky správního řízení, a to i v řízeních s environmentálním přesahem¹³². Z citované judikatury vyplývá, že žalobce, který je dotčen na svých právech změnami na sousedním pozemku, může proti těmto změnám brojit i pomocí námitek směřujícím proti porušení pravidel, která slouží toliko k ochraně veřejného zájmu¹³³. Jsem však toho názoru, že ve věci této problematiky existuje judikатурní rozpor. Pozdější judikatura totiž uvedenou doktrínu vztáhla na správní rozhodnutí navzdory tomu, že usnesení rozšířeného senátu č. j. 2 As 187/2017-264 správní rozhodnutí ze svých závěrů výslovně vylučuje. Dřívější judikatura, podle níž vznášení námitek ve veřejném zájmu není možné, je tudíž taktéž třeba považovat za stále aktuální¹³⁴.

¹²⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2025, č. 8 As 54/2024-52.

¹²⁹ Námitkou ve veřejném zájmu je třeba chápat námitku odlišnou od námitek vznesených v zájmu soukromém, a od námitek vznesených ve prospěch třetí osoby.

¹³⁰ Vymezení okruhu přípustných námitek ve správním řízení je obsaženo v § 89 odst. 4, § 94n odst. 3 a § 114 odst. 1 č. 183/2006 Sb., stavebního zákona. Přípustnost žalobních námitek je judikaturou odvozována právě z těchto ustanovení, judikatura se však rozchází v jejich výkladu. Dodávám, že v režimu nového stavebního zákona č. 283/2021 Sb., je obsaženo ustanovení § 190 odst. 2 a 3, které okruh přípustných námitek vymezuje obdobně.

¹³¹ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2019, č. j. 2 As 187/2017-264.

¹³² Zejména rozsudek ze dne 9. 5. 2024 č. j. 6 As 366/2023-46 nebo ze dne 22. 2. 2024, č. j. 6 As 232/2022.

¹³³ Konkrétněji řečeno, je-li stavba na sousedním pozemku postavena v rozporu s právními předpisy, může nezákonnost stavby žalobce namítat i tehdy, pokud samotná nezákonnost přímo nesouvisí s dotčením jeho práv, a zároveň se s jeho právy zjevně nemíjí (nejedná se o námitky ve prospěch třetích osob nebo o námitky toliko procesních pochybení správního orgánu). Ve věci č. j. 6 As 366/2023-46 se jednalo o absenci závazného stanoviska EIA, ve věci č. j. 6 As 232/2022 o správnost výpočtu parkovacích míst.

¹³⁴ Jedná se zejména o rozsudky ve věcech plynáren; např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 6. 2022, č. j. 4 As 416/2019-43, rozsudek ze dne 23. 2. 2021, č. j. 9 As 262/2020 – 30, rozsudek ze dne 30. 5. 2023, č. j. 7 As 410/2021-30, či rozsudek ze dne 24. 5. 2023, č. j. 4 As 36/2023-38.

5. Veřejnoprávní odpovědnost a kontrolní postupy

V této kapitole se budu věnovat veřejnoprávní odpovědnosti přestupkové. Jsem si vědom toho, že zásah do dřevin může být i trestným činem, pro účely této statě však není trestně-právní odpovědnost na tomto úseku ochrany životního prostředí tolik podstatná. Dle mého názoru se zde totiž nejzajímavější třecí plochy objevují mezi kategorií přestupků a činů, jejichž společenská nebezpečnost této kategorie nedosahuje. Vymezení přestupkové odpovědnosti za nepřípustné zásahy do dřevin v podstatě vyplývají z předchozích kapitol. Tato kapitola na ně tedy bude v určité míře odkazovat.

Pokud neuvažujeme o souběhu přestupků¹³⁵ se zásahy do jiných zájmů chráněných ZOPK, lze zásahy do dřevin trestat s ohledem na jejich typ podle několika ustanovení ZOPK. Zákon rozlišuje, zda zásah realizovala fyzická osoba nebo osoba právnická (případně FO podnikající)¹³⁶. Poškození/pokácení dřeviny je u FO trestáno podle § 87 odst. 2 písm. e) (jedna dřevina), případně podle § 87 odst. 3 písm. d) (skupina dřevin); u PO podle § 88 odst. 1 písm. c). Skutková podstata přestupků počítá se zásahem v podobě poškození nebo pokácení dřeviny „bez povolení“¹³⁷. Jelikož poškození dřeviny povolení podléhat nemůže, je třeba obrát „bez povolení“ chápat v jeho širším smyslu, tedy jako zásah do dřeviny, které škůdce neměl právo provést¹³⁸.

Neoznámení nebo neohlášení kácení ve smyslu § 8 odst. 2 a 4 zákona se trestá podle § 87 odst. 1 písm. e), resp. § 88 odst. 1 písm. h)¹³⁹. Objektem tohoto přestupku není ochrana dřevin jako taková, ale zájem na včasném informování orgánu ochrany přírody o provedení kácení. Přestupky tedy nemají totožný následek jako přestupek provedení kácení bez povolení. Byl-li tedy pachatel přestupku dříve uznán nevinným z přestupku spočívajícím v nezákonném pokácení dřeviny, neboť orgán ochrany přírody neprokázal, že dotčené dřeviny nebyly v havarijním stavu, může být i nadále uznán odpovědným ze spáchání přestupku spočívajícího v nedodržení ohlašovací povinnosti¹⁴⁰.

¹³⁵ Jednočinný souběh je typicky možný s přestupkem spočívajícím v narušení krajinného rázu, narušení významného krajinného prvku, zásahu do zvláště chráněné části přírody nebo do biotopu volně žijících ptáků (k podrobnějším úvahám viz kapitola č. 2). Možný je i souběh s přestupky podle jiných předpisů, namátkou přestupek poškození cizí věci podle § 8 odst. 1 písm. a) bod 4. a odst. 2 písm. a) bod 4. zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích.

¹³⁶ Kromě toho zákon v § 86 odst. 2 ZOPK umožňuje uložení náhradního opatření, např. dodatečné náhradní výsadby. Uložení této povinnosti nemusí nutně souviset s deliktním konáním osoby.

¹³⁷ Slovním obratem „bez povolení“ se míní i provedení kácení v rozporu s uloženými omezujícími podmínkami kácení.

¹³⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2024, č. j. 1 As 12/2024-45.

¹³⁹ Kromě výše uvedených skutkových podstat zákon zná i přestupek neprovedení uložené náhradní výsadby (§ 87 odst. 1 písm. g), resp. § 88 odst. 1 písm. h) ZOPK).

¹⁴⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 3. 2024, č. j. 8 As 277/2022-46.

S ohledem na v předchozích kapitolách popsané nejasnosti může výše popsané zákonné vymezení odpovědnosti působit potíže. Zprv musí správní orgán správně vyhodnotit, zda se v daném případě jedná o poškození nebo pokácení dřeviny, což je stěžejní zejména u přestupků fyzických osob. Jejich přestupky totiž mohou být z hlediska následné pokuty zařazeny do různých stupňů. Představme si následující situaci. Pachatel uřeže strom v dolní polovině jeho kmenu. Správní orgán tento čin vyhodnotí jako poškození dřeviny, za což lze uložit pokutu ve výši až 20.000 Kč, v případě, že by tak učinil u skupiny dřevin, hrozila by mu pokuta do výše 100.000 Kč. Kdyby dřevinu/y uřežal o 10cm níže, správní orgán by čin vyhodnotil jako jejich pokácení. Vzhledem k tomu, že zákon pro oba typy činů volí totožnou skutkovou podstatu, není situace na první pohled problematická. Problém nastává až v situaci, kdy by pachatel takto uřežal dřevinu, neřkuli skupinu dřevin, u nichž by mu svědčilo právo je pokácet z důvodů uvedených v § 8 odst. 2 a 4 zákona. Za neohlášení/neoznámení kácení (nehledě na počet dřevin) mu totiž hrozí pokuta do výše 10.000 Kč. V případě skupiny dřevin se jedná o zásadní rozdíl. Jak jsem již uvedl v předchozích kapitolách, výklad, podle nějž je poškození závažnějším zásahem do dřeviny než kácení, je neudržitelný, neboť zhoršení funkcí dřeviny nemůže být zásadnější než jejich zničení. Správní orgán by měl toto při své úvaze o trestu zohlednit, a v daných případech ukládat pokutu, která nebude přesahovat výši 10.000 Kč. Jen stěží by totiž zdůvodnil, že vyšší trest by byl v souladu se zásadou individualizace trestu, zejm. s ohledem na závažnost přestupku, ve smyslu přestupkového zákona¹⁴¹. Povaha a závažnost přestupku definuje základní atributy pro uložení druhu a výměry sankce za přestupek. Zatímco povaha činu vyplývá z povahy chráněného zájmu samotného, závažnost reflektuje konkrétní okolnosti případu a intenzitu činu, která je v těchto věcech zásadně nižší¹⁴². Trest ve větší výši tedy dle mého názoru nemůže tyto požadavky respektovat.

Výše uvedené rozhodně neznamená, že byl-li by pachatel přestupku oprávněn provést kácení na oznámení podle § 8 odst. 2 nebo na ohlášení podle § 8 odst. 4 zákona, opravňuje ho to tyto dřeviny bez dalšího poškozovat. Hodlá-li daná osoba provést zásah do dřeviny a nevztahují-li se na tento zásah výjimky ze zákazu poškozování dřevin, musí postupovat v souladu s oznamovacím či ohlašovacím principem, a dřevinu pokácet¹⁴³.

Za potenciálně ještě více problematické považují případy, kdy osoba provede ořez dřeviny, na které se vztahuje jedna z výjimek z povolovacího principu kácení dřevin podle § 8 odst. 3 ZOPK. V případě pokácení např. ovocné dřeviny totiž dané

¹⁴¹ § 37 odst. 1 a § 38 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (přestupkový zákon).

¹⁴² Bohadlo, D., Brož, J., Kadečka, S., Průcha, P., Rigel, F., Štastný, V. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: komentář*. 2. vydání. Komentáře Wolters Kluwer ČR). Praha: Wolters Kluwer, 2022. s. 226.

¹⁴³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2024, č. j. 1 As 12/2024-49.

osobě žádný postih hrozit nemůže, což z formálních hledisek u prostého ořezu neplatí. Dle mého názoru je však nutné zvážit i hlediska materiální vyjádřená společenskou nebezpečností daného jednání¹⁴⁴. Přestupek je třeba chápat v jeho formálně-materiálním pojetí. Na jedné straně tedy lze trestat pouze zákonem jmenovaná jednání (formální hledisko), na druhé straně však nelze trestat jednání, která nedosahují jisté úrovně společenské nebezpečnosti. Společenská nebezpečnost je pojem, jehož prostřednictvím odlišujeme přestupky od trestných činů, ale i přestupky od jednání, která jsou z hlediska veřejně chráněných zájmů bagatelní, nebo ryze formální. Svou roli hraje i určení výše a druhu sankce za přestupek v rámci společensky nebezpečnostního rozpětí, v němž lze o jednání hovořit jako o přestupku¹⁴⁵.

Zásah do dřeviny, pro které ochrana proti kácení neexistuje, je přestupkem pouze z formálního hlediska. Zákonodárce výslovně netrvá na ochraně společenských a estetických funkcí dřevin, na které se vztahuje uvedená zákonná výjimka, neboť v případě kácení jsou tyto funkce dřeviny nenávratně zničeny. „Nepřípustný“ ořez takové dřeviny tedy nemůže představovat skutek stejné či větší společenské nebezpečnosti než její pokácení, které však trestat nelze (jejich pokácení nemůže být považováno za společensky nebezpečné). Jak jsem již uvedl výše, do hry navíc vstupuje i poměrně nejasné rozlišení mezi ořezem a pokácením dřeviny, a tedy i velmi nízká úroveň právní jistoty osoby, která hodlá ořez provést. Výklad, podle něž je pokácení např. ovocné dřeviny z hlediska zájmů na ochraně přírody zcela v pořádku, ale její uříznutí o pár centimetrů výše již v pořádku není, je jen stěží udržitelný.

Tyto závěry ob stojí obzvláště přihlídneme-li k tomu, že materiální znaky přestupku nemusí být naplněny navzdory tomu, že pachatel poškodil dřevinu, na jejíž ochraně zákonodárce trvá i co se týče kácení. Správní orgán má povinnost zjistit skutkový stav tak, aby bylo zřejmé, zda jsou materiální předpoklady pro správně-právní odpovědnost naplněny bez ohledu na druh dřeviny, a to například s přihlédnutím k jejímu zdravotnímu stavu¹⁴⁶.

Jestliže správní orgán dospěje k názoru, že materiální stránka přestupku nebyla naplněna, nemůže danou osobu za přestupek vůbec trestat. Správní orgán by měl v takovém případě věc podle § 73 odst. 1 písm. a) přestupkového zákona odložit, případně, pokud vzhledem k okolnostem již řízení o přestupku zahájil, ho podle § 86 odst. 1 písm. a) téhož zákona zastavit. Jestliže by však správní orgán ctil spíše formální hledisko přestupku a naznal, že ořez např. ovocného stromu je pojmovým přestupkem, měl by dle mého názoru alespoň volit odpovídající sankci. Zákon mu k tomu dává možnosti. Zaprvé může správní orgán upustit od potrestání ve smyslu § 43 odst. 2 přestupkového zákona. Jedná se o řešení, které se obsahově blíží zasta-

¹⁴⁴ § 5 zákona č.250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

¹⁴⁵ Fiala, Z., Frumarová, K., Horzinková, E., et al. *Správní právo trestní*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2021. s. 64-66.

¹⁴⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2021, č. j. 3 As 282/2019-46.

vení přestupkového řízení. Vychází z teze, že projednání přestupku je s ohledem na okolnosti věci pro nápravu pachatele dostatečným prostředkem. K projednání přestupku však do jisté míry dochází i před zastavením přestupkového řízení. Rozdílem je, že při upuštění od potrestání je osoba, která ořez provedla, uznána vinnou z přestupku. V budoucnu jí tato skutečnost může být přičtena k tíži jako přitěžující okolnost podle § 40 písm. c) přestupkového zákona. V její sféře se však upuštění od potrestání jiným způsobem neprojeví. Zadruhé může správní orgán pachatele potrestat napomenutím ve smyslu § 45 přestupkového zákona. Tento trest se rovněž nijak neprojevuje v majetkové sféře pachatele, od upuštění od potrestání se však liší svým výstražným charakterem¹⁴⁷, a je tudíž přísnějším institutem.

Orgán ochrany přírody by měl rozlišovat i případy, kdy je proveden zásah do dřeviny, na kterou se zákonná ochrana nesporně vztahuje jak formálně, tak i materiálně, avšak okolnosti věci výrazně snižují úroveň společenské nebezpečnosti skutku. I v těchto případech připadá v úvahu odložení věci, zastavení řízení, upuštění od potrestání či uložení napomenutí. Bude se jednat zejména o situace, kdy jsou z pohledu ZOPK zasaženy funkce dřeviny pouze minimálně, či dokonce vůbec. Jsem toho názoru, že se bude jednat hlavně o dřeviny rostoucí na oplocečných soukromých pozemcích. Jejich ořezem (pokácením) často nedojde k žádné újmě na estetických funkcích, které dřevina z krajinného hlediska zastává. Totéž lze říci o jejich společenských funkcích, které se budou spíše vztahovat k ekosystému dané zahrady. Takové dřeviny budou tedy plnit funkce, které jsou významné spíše pro vlastníka pozemku, nikoli z perspektivy veřejného zájmu.

Převaha soukromého zájmu na zachování či nezachování funkcí dřeviny nad veřejným zájmem na její ochraně je ještě lépe viditelná v případech, kdy je poškození dřeviny produktem sousedských sporů. Strana sporu, která poškozenou dřevinu vlastní, má obvykle legitimní zájem na náhradě škody, která jí v důsledku provedení ořezu náleží. Nezřídka má však i zcela nelegitimní zájem na veřejnoprávním potrestání souseda. Skrze přestupkové řízení může poškozená strana snáze dosáhnout „předsouzení věci“ v rámci adhezního řízení. Nepovažuji za vhodné, aby v soukromoprávních sporech vystupovaly orgány veřejné moci v pozici advokáta jedné ze stran.

Výše uvedené názory mohou podpořit hned několika argumenty. První z nich vyplývá přímo z materiálního charakteru ochrany dřevin. Jestliže jsou z pohledu veřejného práva chráněny společenské a estetické funkce dřeviny, lze trestat pouze zásahy, které na těchto funkcích působí újmu. Tato skutečnost vyplývá nejen z konceptu společenské nebezpečnosti skutku, ale i ze základních principů funkce správních orgánů. Ty mají dle § 2 odst. 4 jednat tak, aby jejich činnost směřovala k ochraně veřejných, nikoli soukromých zájmů, a zároveň by měla být jejich činnost

¹⁴⁷ Napomenutí má přímou vazbu na další budoucí porušení téhož chráněného zájmu ze strany téhož pachatele. Jeho obsahem je i poučení o následcích takového jednání. Pokud by k jednání opětovně došlo, nebylo by s ohledem na význam a obsah napomenutí další napomenutí možné.

přiměřená okolnostem. Z § 2 odst. 3 správního řádu rovněž vyplývá požadavek na přiměřenost zásahů správních orgánů do práv a oprávněných zájmů osob. Tato ustanovení kladou důraz na diskreční možnosti správního orgánu. Ten by měl vyhodnotit, zda první poznatky o skutku odůvodňují další kroky ve věci, a tedy zda je vhodné zahájit kontrolní proces, či dokonce rovnou přestupkové řízení, nebo zda věc ponechá k řešení v oblasti práva soukromého.

Pokud k zásahu do dřeviny dojde v rámci sousedského sporu, měl by správní orgán především přispět k urovnání sporu mezi oběma stranami¹⁴⁸. V rámci tohoto postupu lze předejít putativnímu postupu proti jedné ze stran sporu, na jejímž potrestání nemá veřejná moc reálný zájem, a vynalézt efektivnější řešení konfliktní situace, které může být přijatelné pro obě strany. Skutečnost, že správní orgány nevyužívají možnost být v obdobných sporech jakýmsi mediátorem, považují za velkou škodu a za důkaz, že v České republice prozatím nebyl dokonán přechod z tradičního pojetí veřejné správy vycházejícího z kombinace Rakousko-Uherské úřednické tradice a totalitního pojetí správního orgánu jako zprostředkovatele lidové spravedlnosti. Nynější správní řád však vychází z jiného, liberálnějšího pojetí vztahu veřejné moci a soukromých osob. I proto má správní orgán povinnost s přihlédnutím k okolnostem věci považovat smír za primární možné řešení, a minimalizovat tak vrchnostenský zásah do soukromoprávních vztahů¹⁴⁹. Projevem naplnění uvedené zásady může být projednání věci s oběma stranami (které povede k vyjasnění situace a k „uklidnění vášní“ pro obě strany) a následné odložení věci/zastavení řízení. Správní orgán tak může přispět k urovnání sporu do budoucna, což je nejen účelnější a hospodárnější, ale i pro strany sporu z pohledu budoucí perspektivy příjemnější řešení než bezúčelné a z hlediska veřejného zájmu nepodstatné potrestání jedné ze stran. Správní orgán může samozřejmě dospět i k prostému zastavení řízení/odložení věci bez pokusu o smírné řešení.

Je však třeba mít na paměti, že pro dřeviny rostoucí na soukromých a oplocených pozemcích neexistuje zákonná výjimka, a tudíž je nutné zvážit okolnosti každého případu zvlášť. I v případě převahy soukromoprávní stránky věci není v některých věcech možné ignorovat zřetelně identifikovatelné zásahy do zájmů chráněných veřejnoprávními předpisy. Není totiž vyloučeno, že i dřevina rostoucí na soukromém oploceném pozemku neplní důležité funkce, např. ve formě esteticky hodnotné dominanty přesahující hranice pozemků nebo vlivu na ekosystém s obdobným přesahem.

Odborná literatura rovněž uvádí, že není možné trestat osoby za zásahy do dřevin, jsou-li provedeny v dobré víře ve správnost aktů veřejné správy, které se později ukáží jako nezákonné, či nicotné. I zde je však vždy nutné přihlédnout k okolnostem každého případu, které se mohou lišit s ohledem na osobu, která zásah do dře-

¹⁴⁸ § 5 správního řádu.

¹⁴⁹ Potěšil, L. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 61–62.

viny podnikla, a na druh pochybení veřejné správy. Formálně nezákonné jednání osoby tedy bude spíše ospravedlnitelné v případech, kdy je akt veřejné správy následně zrušen pro nezákonnost, oproti situaci, kdy je akt od počátku nicotný (např. povolení k ořezu). Spíše je třeba dobrou víru předpokládat u laických fyzických osob, než u osob, které kácení provádí v rámci své podnikatelské činnosti¹⁵⁰.

Dlouhodobým předmětem diskuze bylo správné určení osoby, která je za přestupkové jednání odpovědná. Ořez nebo kácení stromů je totiž nežádka prováděno na objednávku. Zákon o ochraně přírody a krajiny počítá výslovně s odpovědností osoby, která provádí zásah¹⁵¹. Tato formulace skutkové podstaty v minulosti působila značné potíže – zadavatelé prací mohli uniknout postihu a zároveň kryt subjekt, který práce na ořezu/kácení stromů vykonal. V judikатурní praxi však postupně převážil názor, že i odpovědnost zadavatele prací vyloučit nelze¹⁵². Tento závěr však stál výhradně na judikatuře. Tehdejší přestupkový zákon neumožňoval trestat přestupkovou součinnost ve formě návodu, organizátorství, pomoci, nebo spolupachatelství. Situace se změnila přijetím nového přestupkového zákona, který tento postih umožňuje, nicméně pouze v případě, stanoví-li tak zákon¹⁵³. Zákon o ochraně přírody však, stejně jako žádný jiný složkový zákon práva životního prostředí, cestu zakotvení přestupkové součinnosti nezvolil¹⁵⁴. Judikatura však i po změně právní úpravy souhlasně následovala judikaturou dřívější, a lze tak uzavřít, že odpovědnost zadavatele je i nadále možná¹⁵⁵. V praxi je třeba dbát na to, aby správní orgán k určení odpovědného subjektu nepřistupoval výběrově, ale s ohledem na okolnosti věci¹⁵⁶. S touto problematikou úzce souvisí problematika zavinění. Je třeba zkoumat, která ze smluvních stran měla větší podíl na výsledné podobě poškozeného stromu, či zda jedna ze stran ve věci postupovala nezaviněně, tj. ani v nevědomé nedbalosti.

S problematikou veřejnoprávní odpovědnosti úzce souvisí i problematika kontrolních postupů, které jsou prostředkem zjišťování skutečností relevantních k vyvození odpovědnosti osoby, která nepřipustný zásah do dřeviny provedla. Na tyto postupy je možné nahlížet jako na kontroly *stricto sensu*, tedy kontroly prováděné v režimu zákona č. 255/2012 Sb., kontrolního řádu, a kontrolní postupy *largo sensu*,

¹⁵⁰ Jelínková, Tuháček. *Právní vztahy k dřevinám. Praktický průvodce*. 2. aktualizované vydání, s. 118.

¹⁵¹ Obdobně ostatně platí pro dřívou většinu skutkových podstat přestupků podle ZOPK.

¹⁵² Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 25. 1. 1999, č. j. 6 A 234/96-35, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 1. 2017, č. j. 6 As 131/2016-25, později rovněž rozsudek ze dne 30. 5. 2019, č. j. 7 As 372/2018-40. Z judikatury plyne, že „Podstatnou okolností je zjištění, zda práce fakticky prováděl v plném rozsahu pouze zhotovitel, nebo se zadavatel na jejich provádění rovněž podílel, a to řízením či kontrolou, např. udílel pokyny, dohlížel na práce, určoval aktivně jejich místo a rozsah, reguloval termíny a množství práce atd.“

¹⁵³ § 13 odst. 4 přestupkového zákona.

¹⁵⁴ Jelínková, J., Havelková, S. *Přestupky v praxi orgánů ochrany životního prostředí*. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 37.

¹⁵⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2022, č. j. 6 As 153/2021-19.

¹⁵⁶ Jelínková, Tuháček. *Právní vztahy k dřevinám. Praktický průvodce*. 2. aktualizované vydání, s. 119.

mezi něž řadíme rovněž podobné postupy vykonávané podle správního řádu nebo ostatních zákonů.

Kontrolní řád zakotvuje ucelený systém povinností a oprávnění kontrolujícího subjektu, a jim odpovídajících práv a povinností kontrolované osoby, který je rámcově využitelný ve všech oblastech veřejného práva. Právě komplexnost a vzájemná propojenost jednotlivých oprávnění kontrolující osoby činí z kontroly jedinečný prostředek dokazování. Kontrolní protokol, který je jejím výstupem, je významným¹⁵⁷, i když ne nezpochybnitelným důkazním materiálem v následném přestupkovém řízení. Kontrola se však od jiných obdobných prostředků značně liší. Jedná se totiž primárně o prostředek prevence, její funkce pro přestupkové řízení (jako prostředku dokazování) je funkcí sekundární¹⁵⁸. Je ji tedy třeba zásadně odlišit od navazujících, zejména sankčních řízení¹⁵⁹. S ohledem na značný rozsah oprávnění kontrolujícího subjektu¹⁶⁰ se navíc jedná o prostředek značně invazivní, což je podtrženo drakonickými pokutami, které mohou kontrolovanou osobu postihnout za nesoučinnost.

Je zřejmé, že užití kontrol je velmi dobrým prostředkem jak prevence, tak zjišťování přestupkově relevantních okolností, v případech, kdy jsou prováděny v průmyslových provozech. Kontrolující osoba v těchto situacích nemá jinou možnost než vstupovat na pozemky, odebírat vzorky a vyžadovat součinnost kontrolované osoby. I postupy správního orgánu, které nejsou správním řízením, však podléhají korektivu základních zásad vyjádřených v úvodních ustanoveních správního řádu¹⁶¹. Kontrolní orgán by tedy měl kriticky vyhodnotit, jaký postup je přiměřený okolnostem věci a jeho zákonným možnostem. V rámci kontroly by tedy měl provádět šetření toliko v nezbytném rozsahu (tj. neměl by například vyžadovat vstup na pozemky, které z povahy věci nemohou souviset s kontrolovanou skutečností). Požadavek přiměřenosti by se však měl vztahovat i na volbu prostředku kontroly v širším smyslu. V opačném případě by mohlo dojít k excesivnímu zásahu do soukromí kontrolované osoby a ke zprostředkovanému porušení zásady zákazu nucení k sebeobviňování. Kontrolovaná osoba totiž nejčastěji obdrží oznámení o zahájení kontroly, ze kterého se dozví o rozsáhlých oprávněních kontrolního orgánu a o po-

¹⁵⁷ Kontrolní protokol může být jediným podkladem rozhodnutí o přestupku (§ 81 přestupkového zákona).

¹⁵⁸ Jinými slovy – kontrola ověřuje soulad reality se zákonem, a pokud tento soulad neexistuje, může na ni navazovat přestupkové řízení. Předmětem kontroly je tedy ověření toho, zda daná osoba plní či neplní své veřejnoprávní povinnosti (§ 2 kontrolního řádu). Neměla by z principu fungovat pouze jako ospravedlnění pro zahájení přestupkového řízení nebo jako prostředek potrestání pachatele.

¹⁵⁹ Jelínková, J., *Kontrolní řád, Správní řád (vybraná ustanovení) Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016., s. 16.

¹⁶⁰ Podle § 8 a § 9 kontrolního řádu je kontrolující osoba oprávněna vstupovat na soukromé pozemky včetně budov (vyjma obydlí mimo stanovené výjimky), pořizovat fotodokumentaci, odebírat vzorky a provádět měření, vyžadovat aktivní součinnost kontrolované osoby, atd.

¹⁶¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 3. 2022, č. j. 1 As 332/2020-66.

kutě, která jí hrozí za nepřipadnou nesoučinnost, a na základě tohoto faktického nátlaku „na sebe řekne i to, co nemusí“. Právě kombinace součinnosti s kontrolovanou osobou a rozsáhlých oprávnění osoby kontrolující vytváří obsahový význam kontroly a její charakter. Ten by měl být reflektován v samotné činnosti správního orgánu tak, že ve vhodných případech bude zvolen jiný, méně invazivní postup.

Odborná literatura naznačuje, že výběr kontrolního postupu v širším smyslu je na kontrolním orgánu¹⁶². Aniž bych chtěl zcela vyloučit užití kontroly v rámci přestupků na úseku ochrany přírody a krajiny, které může být v mnohých případech vhodné, je třeba k této problematice přistupovat více materiálně. Dřeviny, jejichž poškození či pokácení je předmětem zkoumaného skutku, často rostou na veřejných pozemcích nebo na pozemcích veřejně přístupných. Jejich obhlídka kontrolním orgánem je tedy možná i bez součinnosti kontrolované osoby ve smyslu § 7 kontrolního řádu¹⁶³. Kontrolní orgán tedy často může využít terénní šetření prováděné v režimu ohledání věci podle § 54 správního řádu, eventuálně v kombinaci s institutem zajištění důkazu podle § 138 téhož zákona¹⁶⁴. K vyvození odpovědnosti za přestupek totiž nejčastěji postačí obhlídka dřeviny za současného pořízení fotodokumentace, v případě kácení dřevin též informace o absenci povolení. Povolení ke kácení není dokumentem, který by měl orgán ochrany přírody vyžadovat striktně po původci kácení a nařizovat za tímto účelem kontrolu. Povolení, či informaci, zda bylo povolení vydáno, může správní orgán získat přímo od dotčeného správního orgánu, který ho vydal/měl vydat. Účelem kontroly je totiž v první řadě zjištění skutečného stavu věci (tj. stavu pozemku, dřeviny, atd.). Kontrola tedy přijde v úvahu zejména v případech, kdy bude orgán ochrany přírody považovat vstoupit na oplocený pozemek, nebo vyžadovat další součinnost kontrolované osoby. Bude-li považovat za vhodné odebrat vzorky, není v případě zájmů chráněných zákonem třeba nařizovat kontrolu, neboť má možnost postupovat podle § 62 ZOPK (viz níže).

Dle mého názoru lze vycházet z teze, že pokud by správní orgán nepovažoval za vhodné zahájit kontrolu z preventivních důvodů, nemá důvod ji zahájit ani z důvodů prokázání přestupku. Jak jsem již naznačil výše, účelem kontroly je, aby se kontrolující osoba vlastními smysly seznámila s jejím předmětem. Kontrola prováděná „od stolu“ tudíž nemůže plnit svůj účel¹⁶⁵. V praxi je běžné, že správní orgán zahájí kontrolu toliko za účelem zjištění pachatele přestupku. To je ale účelem pře-

¹⁶² Jelínková, J., Havelková, S. *Přestupky v praxi orgánů ochrany životního prostředí*. s. 126–129.

¹⁶³ Rozdíl terénního šetření prováděného v rámci kontroly a jiného terénního šetření tkví v tom, že v rámci kontroly má kontrolovaná osoba povinnost umožnit kontrolnímu orgánu vstup na pozemek. U běžného terénního šetření tuto povinnost nemá, a kontrolní orgán je tedy odkázán na zjištění učiněná zpoza plotu.

¹⁶⁴ Odborná literatura ostatně vnímá tyto postupy jako alternativní ke kontrolám (viz Jelínková, J., *Kontrolní řád, Správní řád (vybraná ustanovení) Praktický komentář*, s. 14).

¹⁶⁵ Srov. Hanák, J., Průchová, I., a kol. *Kontrolní mechanismy při prosazování práva životního prostředí*. Brno: Masarykova Univerzita, 2017. s. 25.

stupkového řízení, nikoli kontroly¹⁶⁶; i když nezastírám, že zjištění pachatele může být často jejím vedlejším produktem. Správní orgán by neměl s kontrolovanou osobou toliko vést výslech, při němž se ho (v praxi často písemně a bez seznámení se s předmětem kontroly) ptá, zda ořez provedl on, a za jakých okolností tak učinil. K tomuto slouží institut vysvětlení podle § 137 správního řádu¹⁶⁷. Vzepření se požadavku na provedení vysvětlení je navíc trestáno o poznání mírněji než nesoučinnost v rámci kontroly¹⁶⁸. Zbytečné zahajování kontroly často vede toliko ke zbytečnému obtěžování kontrolovaného subjektu a jeho sekundárnímu trestání za nesoučinnost ve věcech, kdy jeho součinnost ani není bezpodmínečně nutná pro posouzení věci.

Nelze opomenout ani prostředky, které orgánu ochrany přírody ke zjištění stavu věci poskytuje zákon o ochraně přírody a krajiny. Dle § 62 zákona mají pracovníci orgánů ochrany přírody, prokáží-li se služebním průkazem¹⁶⁹, „právo vstupovat v nezbytných případech na cizí pozemky při plnění úkolů vyplývajících z tohoto zákona a dalších předpisů na úseku ochrany přírody a krajiny. Mohou přitom provádět potřebná měření, sledování, dokumentaci a požadovat informace nezbytné ke zjištění stavu přírodního prostředí.“ Jedná se do jisté míry o dublující právní úpravu k veřejnoprávním kontrolám. Zajímavé je, že při nespolupráci s orgánem ochrany přírody hrozí fyzické osobě pokuta ve výši maximálně 10.000 Kč¹⁷⁰. Právnícká osoba a fyzická osoba podnikající však může obdržet až milionovou pokutu¹⁷¹. Pokud se však zaměříme pouze na fyzické osoby, jedná se z hlediska hrozeb spojených se zjišťovacím postupem správního orgánu o šetrnější a vhodnější postup. Obsah oprávnění správního orgánu podle § 62 ZOPK nadto lépe odpovídá charakteru chráněných zájmů, kterých se zjišťovací postup správního orgánu týká (k tomu viz výše). Je tedy otázkou, zda s ohledem na požadavek přiměřenosti činnosti orgánů veřejné moci není ve většině případů vhodnější postupovat podle § 62 ZOPK, případně ve spojení s výše uvedenými postupy podle správního řádu. Dle mého názoru je význam komentovaného ustanovení vytvářet paralelní postup k oprávněním podle kontrol-

¹⁶⁶ Kontrolovaná osoba může být od osoby pachatele ve výsledku odlišná.

¹⁶⁷ Úřední záznam o podání vysvětlení může na rozdíl od kontrolního protokolu sloužit jako důkazní prostředek pouze v souhrnu s jinými důkazy (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2014, č. j. 1 As 25/2014-48). Případné doznání pachatele učiněné v rámci kontroly bude mít úplně stejnou hodnotu, a tudíž není podání vysvětlení v tomto smyslu „slabším“ institutem. Správní orgán totiž ani po doznání pachatele není zbaven povinnosti zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti (viz Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, čj. 1 As 96/2008–115).

¹⁶⁸ Podle § 137 odst. 2 může správní orgán v těchto případech uložit pokutu až 5.000 Kč. Podle § 15 kontrolního řádu činí pokuta za nesoučinnost až 500.000 Kč.

¹⁶⁹ Judikatura dovodila, že povinnost prokázat se služebním průkazem není možné chápat příliš formalisticky, neboť její striktní dodržování by v některých případech fakticky zamezilo řádnému výkonu dozorové činnosti. Platí však, že pokud nehrozí nebezpečí prodlení, je orgán ochrany přírody povinen informovat vlastníka pozemku o vstupu předem (viz judikatura citovaná v Jelínková, J., Havelková, S. *Přestupky v praxi orgánů ochrany životního prostředí*. s. 131).

¹⁷⁰ § 87 odst. 1 písm. d) a odst. 4 písm. a) ZOPK.

¹⁷¹ § 88 odst. 1 písm. g) o odst. 3 písm. a) ZOPK.

ního řádu a záleží na okolnostech případu, který z obou postupů bude s ohledem na ně vhodnější¹⁷².

Jen pro pořádek uvádím, že předmětem „kontroly“ v širším slova smyslu může být i ověření splnění povinnosti provést náhradní výsadbu. Konkrétní postup, který za tímto účelem orgán ochrany přírody zvolí, by měl dle mého názoru s ohledem na výše uvedené taktéž záviset na konkrétních okolnostech případu¹⁷³.

Ať už se zaměříme na problematiku přestupkové odpovědnosti, či kontrolních postupů, které jsou s ní neodmyslitelně spřízněné, měl by správní orgán při zjištění zásahu do dřevin projevit určitou míru rozumné diskrece mezi jednotlivými případy a volit podle toho své další kroky.

6. Exkurz do zahraničí

Závěrem tohoto pojednání bych se rád podělil o svoji rešerši ochrany dřevin v zahraniční právní úpravě. Zvolil jsem zejména země střední Evropy, jejichž právní úprava vychází z obdobných východisek, a jejichž přírodní podmínky se podobají těm českým; zajímavé je zejména srovnání rozdílů mezi těmito úpravami, a to jak z konceptuálního hlediska, tak z hlediska jednotlivých prvků ochrany. Pro porovnání jsem zařadil i právní úpravy Francie, Itálie, a částečně i Švýcarska, které ochranu dřevin pojímají koncepčně více odlišně, a které mohou sloužit jako inspirace pro naši právní úpravu.

Na Slovensku je ochrana dřevin rostoucích mimo les obsažena v § 46 až § 49 zákona č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny. Úprava v sobě v podstatě kombinuje to, co je zavedeno v českém ZOPK, příp. jeho prováděcí vyhlášce, avšak s dílčími odlišnostmi. Slovenská právní úprava například zahrnuje obsáhlejší výčet výjimek z povolovacího principu kácení. Namátkou uvádím, že maximální robustnost dřeviny, která je v režimu volného kácení, hraje roli pouze na některých pozemcích¹⁷⁴. Mírnější režim se tedy například netýká veřejné zeleně (dřevin rostoucích v zastavěném území obce na veřejně přístupných místech) či hřbitovního porostu. Vyhláška Ministerstva životného prostredia č. 170/2021 Z. z. ve svém § 22 stanoví podrobná pravidla péče o dřeviny, jakož i vymezení poškození a ničení dřeviny. Toto vymezení je prakticky totožné s vymezením v české vyhlášce. Péče o dřeviny je vyhláškou definována jako činnost zaměřená na zachování jejich ekologických a estetických funkcí a předcházení jejich poškozování, ničení a bezdůvodnému ká-

¹⁷² Oprávnění podle § 62 ZOPK nezahrnuje možnost vyžadovat vstup do budovy nebo právo vjezdu. Nelze však vyloučit, že i v rámci ochrany dřevin bude nutné si vstup do budovy v některých případech vyžádat. V těchto situacích bude vždy nutné zahájit kontrolu podle kontrolního řádu (viz Jelínková, J. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2021. s. 310).

¹⁷³ Tj. měl by být účelný a přiměřený.

¹⁷⁴ § 47 odst. 5 zákona stanoví, že „4 písm. a) sa nepoužije, ak drevina rastie na cintorínoch, v zastavanom území obce na miestach voľne prístupných verejnosti (ďalej len „verejná zeleň“) alebo ako solitér, stromoradie, súčasť aleje alebo remízy.“

cení. Úprava povinné péče o dřeviny je oproti té české značně kazuistická. Stejně jako v české právní úpravě je zavedena možnost havarijního kácení s následným ohlášením. Vyhláška na rozdíl od té české definuje, za jakých konkrétních okolností je toto kácení možné provést¹⁷⁵.

V Polsku ochranu dřevin rostoucích mimo les zajišťuje zákon o ochraně přírody, konkrétně hlava 4 s názvem „Ochrana zeleně a dřevin“¹⁷⁶. Tento předpis byl mnohokrát novelizován, a to i s ohledem na judikaturu polského Ústavního soudu, který zrušil články 88 a 89 zákona upravující trestání za nepovolené kácení dřevin jako příliš přísné, a tudíž nepřipustně zasahující do vlastnických práv. Zákon obsahuje jak obecnou ochranu dřevin, tak úpravu regulace kácení, výjimek z povolovacího principu, i přestupkové odpovědnosti. Zákon se ve znění novelizace z 25. 6. 2015 nijak zvlášť až na dílčí aspekty neodlišoval od úpravy české, chyběl však oznamovací režim kácení. I polský zákon zakotvuje poplatkovou povinnost za kácení, tato povinnost je však na rozdíl od české právní úpravy skutečně využívána.

Zásadní změny naznačila ochrana dřevin v důsledku přijetí novely ze dne 16. 12. 2016. Zprvce byl zaveden oznamovací princip, ale v jiné podobě, než je zakotven v právu českém. Oznamovatel totiž dle české úpravy nemusí uvádět důvod kácení, a orgán ochrany přírody má tedy podstatně menší možnost kácení zakázat, neboť není objektivně schopen zhodnotit jeho povahu. Další zásadní změnou bylo zavedení výjimky z povolovacího principu kácení pro případy, kdy dochází k nekomerčnímu kácení dřeviny rostoucí na pozemku ve vlastnictví fyzické osoby. Osoba, která je v daném postavení, nepotřebuje ke kácení povolení a neplatí ani poplatky. Zdůrazňují, že zákon nerozlišuje, zda dřevina roste na oploceném, či neoploceném pozemku. Tato nová zákonná úprava byla příčinou masivního kácení dřevin, pro které se v Polsku vžilo lidové označení „masakr stromů a keřů“. Změna zákona se setkala s kritikou široké veřejnosti, k její dodatečné změně však prozatím nedošlo¹⁷⁷.

V Německu je úprava ochrany dřevin rostoucích mimo les primárně upravena v § 29 spolkového zákona na ochranu přírody, nicméně toto ustanovení zákona obsahuje toliko obecná východiska ochrany a zmocňovací ustanovení, na jehož základě mohou jednotlivé spolkové země nebo jejich části vydávat vlastní zákony na ochranu dřevin¹⁷⁸.

¹⁷⁵ § 22 odst. 7 vyhlášky stanoví: „Pod bezprostředným ohrožením zdravia alebo života človeka alebo pod bezprostrednou hrozbou vzniku značnej škody na majetku sa rozumie taký stav, ktorý je vyvolaný najmä nepredvídateľnou alebo neodvratiteľnou udalosťou nezávislou od ľudskej vôle, s ktorou sa spájajú následky týkajúce sa ohrozenia zdravia alebo života človeka alebo hrozby vzniku značnej škody na majetku. Ide najmä o úder blesku, povodeň, zemetrasenie, smršť, zosuv pôdy alebo eróziu.“

¹⁷⁶ Ustawa z 16. 4. 2004 o ochronie przyrody.

¹⁷⁷ V této části pojednání jsem vycházel z tohoto článku: Danecka, D., Radecki, W. K otázce ochrany dřevin rostoucích mimo les v Polsku – smutné konsekvence jedné nesmyslné novelizace. *České právo životního prostředí* [online]. č. 45, 2017. Praha: Česká společnost pro právo životního prostředí, z. s., str. 83-93, a z textu článku 83f odst. 3a zákona Ustawa z 16. 4. 2004 o ochronie przyrody.

¹⁷⁸ Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz – BNatSchG), dostupné zde: BNatSchG – Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (gesetze-im-internet.de).

Tento způsob pojetí ochrany dřevin vyplývá z federativního charakteru státu, který umožňuje ve větším měřítku řešit záležitosti „místního významu“ na lokální úrovni. Pro ochranu dřevin to může znamenat výhodu v tom smyslu, že lokální úprava může lépe pojmut přírodní a krajinná specifika dané oblasti a lépe reagovat na její změny. Nutno říct, že zmocňovací ustanovení ve spolkovém zákoně není příkazem, a tudíž ne každé německé město či spolková země ochranu dřevin reguluje. Počet obecních (městských) statutů na ochranu dřevin v Německu v poslední době dokonce klesá, což bývá přičítáno mimo jiné zvýšením povědomí běžných občanů o potřebnosti jejich ochrany, a tudíž zbytečnosti jejího formálního právního zakotvení¹⁷⁹.

Podobný styl ochrany dřevin je uplatňován i v Rakousku, kde je její formální podoba v gesci jednotlivých měst. Jak německé, tak rakouské lokální předpisy na ochranu dřevin mívají formu statutů, vyhlášek, nařízení, nebo dokonce zákonů, a často je u nich patrný podobný vzorec při vymezování jednotlivých prvků ochrany (pro účely této statě jsem vycházel z několika německých a rakouských předpisů). V úvodních ustanoveních je obvykle vymezen okruh dřevin, na které se předpis vztahuje, a naopak nevztahuje. Zákazy týkající se dřevin vyplývají obvykle jednotně z tohoto vymezení; dřeviny, které jsou předmětem ochrany, jsou tedy chráněny jak před kácením, tak i poškozováním, a ty, které předmětem ochrany nejsou, nepoživají žádné ochrany žádné. Předpisy rovněž obvykle obsahují úpravu povolování kácení a výjimky ze zákazů, které jsou rámcově podobné těm českým. Napříč jednotlivými předpisy se liší především výjimky z ochrany, zejména maximální mohutnost stromu, zahrnutí ovocných stromů, stromů rostoucích na plantážích nebo v zahrádkách, nebo stromů, jejichž existence koliduje s ochranou vod¹⁸⁰.

Podobně je na tom úprava švýcarská, která však, jak by to každý znalec zeměpisu ostatně očekával, kombinuje prvky práva německého a práva francouzského (k tomu viz dále). Právní úprava ochrany stromů je ponechána do gesce jednotlivých kantonů, popř. měst. Vztahuje se primárně na regulaci kácení stromů, s důrazem na stavební účely kácení. Francouzský prvek ochrany lze spatřit v akcentaci role územního plánování v jejich ochraně, a to i v německojazyčných oblastech. Běžně platí, že stromy chráněné v územním plánu nebo v tzv. stavebním plánu, či na základě usnesení zastupitelstva města, které se zapisuje do katastru do nemovitostí, nelze bez povolení kácet¹⁸¹. Obvykle bývá dále zákonem stanovený limit ob-

¹⁷⁹ Baumschutzsatzung (de-academic.com).

¹⁸⁰ Pro bližší představu odkazuji na jednotlivé německé a rakouské předpisy, např. L 540-000 – Vídeňský zákon o ochraně stromů (dostupný na webu wien.info), Salzburger Baumschutzverordnung 1992 (dostupné na webu salzburg.info), Satzung zum Schutz der Grünbestände im baurechtlichen Innerbereich der Stadt Frankfurt am Main (dostupné na webu frankfurt.de), Satzung zum Schutz und zur Pflege des Baumbestandes der Stadt Leipzig (dostupné na webu leipzig.de), či Verordnung zum Schutz des Baumbestandes im Stadtgebiet Nürnberg (dostupné na webu nuernberg.de).

¹⁸¹ Viz pravidla pro ochranu stromů pro město Zürich, dostupné na Baumschutz – Stadt Zürich (stadt-

vodu kmene stromu, který lze pokácet bez povolení. V některých kantonech hraje větší roli stanovení pravidel pro kácení dřevin v rámci územního plánování¹⁸².

Švýcarským oslím můstkem se dostáváme do Francie, kde je kladen značný důraz na ochranu krajiny, a tudíž i dřevin rostoucích mimo les, prostřednictvím územního plánování¹⁸³. Dřevinám je poskytována i poměrně kusá ochrana vyplývající ze zákona o krajině¹⁸⁴, který je však s problematikou územního plánování úzce provázán. V územních plánech jsou obvykle stanoveny stromy nebo skupiny stromů, které si zaslouží zvláštní ochranu proti kácení a poškozování. V procesu územního plánování často vystupují spolky a odborné organizace, které jsou v označení takových stromů nápomocny. Ochrana poskytovaná dřevinám rostoucím mimo les je však zpravidla značně užší než v České republice – požívají ji zejména stromy, které by byly v českém právním prostředí chráněny jako stromy památné.¹⁸⁵

Zajímavostí je, že francouzské národní shromáždění přijalo v roce 2019 „Deklaraci základních práv stromu“¹⁸⁶. Jedná se o čistě deklaratorní dokument osvětového charakteru, který si klade za cíl být základním kamenem pro vytvoření zásadnější a podrobnější právní úpravy ochrany dřevin. Obsahuje zejména materiální vymezení stromu, jeho významu pro ekosystém a činností, které oslabují jeho funkce. Považují za vhodné rovněž poukázat na činnost spolku A.R.B.R.E.S, který vyvíjí v oblasti ochrany dřevin na území celé Francie osvětovou a nátlakovou činnost a vydává státem uznávané štítky „Pozoruhodný strom Francie“ a „Pozoruhodná skupina stromů Francie“. Ty mají následně vliv na další ochranu stromů prostřednictvím územního plánování a usnadňují proces registrace stromu jako prvku ochrany ve zvláště chráněných územích.

V italském právu jsou dřeviny chráněny jednotně bez ohledu na to, zda rostou v lese nebo mimo něj. Dřeviny jsou zde chápány jako prvek tvorby krajinného rázu, který je chráněn zákonem o ochraně kulturního dědictví a krajiny a krajinnými plány,

zuerich.ch), Zákon na ochranu stromů pro město Bern (dostupné na: Baumschutz – Stadt Bern), který stanoví dvě chráněné zóny – A a B. V zóně A lze bez povolení kácet stromy do obvodu kmene 30 cm, v zóně B do 80 cm.

¹⁸² Např. Plan général d'affection města Lausanne, čl. 56 a násl., dostupné zde: Demande d'abattage d'un arbre – Ville de Lausanne.

¹⁸³ Zejména code de l'urbanisme et de l'habitation, le décret no 54-766 du 26 juillet 1954, dostupný zde: Code de l'urbanisme – Légifrance (legifrance.gouv.fr).

¹⁸⁴ Loi n° 93-24 du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages et modifiant certaines dispositions législatives en matière d'enquêtes publiques, dostupný zde: loi n° 93-24 du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages et modifiant certaines dispositions législatives en matière d'enquêtes publiques.

¹⁸⁵ Odkazují na rozsáhlou publikaci Saurat, J. *L'arbre et le droit*. 2017 Ecole doctorale Droit et science politique, Montpellier. Dostupné na webu theses.fr. Ta se věnuje komplexně všem aspektům ochrany dřevin ve Francii.

¹⁸⁶ Dostupné na webu arbres.org.

kteřé jsou na základě tohoto zákona vydávány¹⁸⁷. Zásahy do krajiny podléhají povolení podle čl. 146 zákona, pokud se však dřevina nachází v území, které daná obec vymezila jako tzv. Zelený prostor, nebo je zdejší krajina chráněna přísnějšími omezeními, musí žadatel kromě povolení získat i speciální technicko-agronomické posouzení, které kácení ospravedlňuje, a to včetně návrhů na kompenzaci zásahu do krajiny.

V říjnu 2023 byla v Itálii schválena změna zákona o majetku¹⁸⁸. Spolu s ním byl schválen i kontroverzní pozměňovací návrh týkající se čl. 149 písm. c) zákona o ochraně kulturního dědictví a krajiny, který vymezuje některé výjimky z povolovacího principu u zásahů do krajiny. Podle tohoto ustanovení bude možné nově bez povolení kácet veškeré dřeviny, které se nachází v blízkosti míst důležitých pro krajinný ráz, tzv. krajinných aktiv. Tato místa jsou vymezena čl. 136 zákona. Patří mezi ně „nemovitosti, které mají nápadné vlastnosti přírodních krás, jsou zvláštní z geologického hlediska nebo jsou součástí historické paměti, včetně památných stromů“, dále „vily, zahrady a parky, které nejsou předmětem památkové ochrany, a které se vyznačují neobvyklou krásou“, rovněž se jedná o „komplexy nemovitostí, které tvoří charakteristický vzhled tradiční estetické hodnoty, včetně historických center“, a konečně místa „malebné krásy, jakož i veřejnosti přístupné vyhlídky, z nichž se lze podívanou na tyto krásy kochat“. Změna zákona se setkala s množstvím kritických ohlasů, které ji mimo jiné označují „za vyhlášení války přírodě“¹⁸⁹. Osobně tuto úpravu rovněž považuji za problematickou, a to zejména pro její značně abstraktní, a tudíž snadno zneužitelný charakter.

Zajímavostí z italské právní úpravy ochrany stromů je, že všechny obce s více než 15.000 obyvateli musí mít povinně zřízení registr stromů, který slouží jako plánovací nástroj *sui generis*. Tytéž obce mají povinnost za každé dítě, které se na jejich území narodí, nebo je adoptováno, vysadit strom, o jehož podrobnostech musí zpravit rodiče dítěte¹⁹⁰. Dle mého názoru se jedná sice spíše o perličku, nicméně by se mi osobně podobné pravidlo líbilo i v české právní úpravě, a to jako dobré opatření pro udržení veřejné zeleně a pro rozvoj komunitního myšlení ve společnosti.

Z výše popsané analýzy vyplývá, že příliš liberální přístup k ochraně dřevin má tendenci vést k extenzivnímu kácení, a proto se po právu neseťkává s příliš vřelým přijetím odborné veřejnosti. Za velmi inspirativní naopak považuji regionální regulaci, která může lépe reflektovat ekologické a krajinářské potřeby daného území. Zajímavá je i regulace ochrany dřevin pomocí závazných plánů, zejména prostřednictvím plánů krajinných nebo územních. Ta dle mého názoru vychází z komplex-

¹⁸⁷ DECRETO LEGISLATIVO 22 gennaio 2004, n. 42, Codice dei beni culturali e del paesaggio, dostupný na webu normativa.it.

¹⁸⁸ DECRETO-LEGGE 10 agosto 2023, n. 104, „Asset“, ve znění zákona n. 136, dostupné na webu normativa.it.

¹⁸⁹ Viz Bonneli A. *Taglio di alberi in boschi e parchi senza autorizzazione: un golpe contro la Natura dalla maggioranza*. La Repubblica, dostupné online.

¹⁹⁰ La Legge 10/2013 „Norme per lo sviluppo degli spazi verdi urbani“, novelizující zákon n. 13 z 29. 1. 1992, dostupné zde: LEGGE 14 gennaio 2013, n. 10 – Normattiva.

nějšího pohledu na dřevinu jako na prvek spoluutvářející ekologickou rovnováhu v přírodě a charakteristické vzezření krajiny, od čehož se následně odvíjí i jiný charakter poskytované ochrany.

Závěr

Jsem toho názoru, že symbiózy mezi aspekty právní ochrany dřevin může být dosaženo zejména rozumnou aplikací právní úpravy orgány veřejné moci. Jeho diskrétní pravomoci mohou mít obrovský vliv. Správná a účelná úvaha nad aplikací kontrolních postupů v širším smyslu, nad možností laborovat se společenskou nebezpečností skutku původce zásahu, nad vlivem soukromoprávních aspektů týkajících se dřevin, nebo i nad rozumným řešením při povolování kácení dřevin, je dle mého názoru pro korektní aplikaci zákona nezbytná, a odpovídá modernímu pojetí veřejné správy západního typu. Myslím si, že v naší právní doktríně chybí hlubší analýza zahraniční právní úpravy ochrany dřevin, která může sloužit jako inspirace pro úpravu naši. Tento článek sice takovou hlubší analýzu neposkytuje, nicméně pro ni vytváří základy v podobě analýzy koncepčních řešení ochrany dřevin v sedmi evropských státech. Hlubší analýza by mohla poskytnout živnou půdu pro diskuzi o rozvoji krajinného plánování či odstranění některých nekoncepčních řešení, se kterými se setkáváme v české právní úpravě.

O autorovi:

Mgr. Petr Jimramovský je doktorandem katedry práva životního prostředí a pozemkového práva MU Brno.

Abstract

This paper aims to summarize and shed light on the legal aspects of the protection of trees growing outside forests. Although it may seem that there are only three provisions of the Nature and Landscape Protection Act and one implementing decree dealing with this issue and therefore there is nothing to write about, the reality is somewhat different. The author deals with aspects of both public law protection of trees, including liability for offences and including the procedural aspects of permitting felling, and aspects of private law (in particular property law and liability for damage). The article also contains findings obtained from the study of conceptual solutions to the legal regulation of the protection of trees growing outside forests contained in foreign legislation, which can serve as a source of inspiration for our legislation.

Keywords: Trees growing outside forests, Nature and Landscape Protection Act, property law, trees protection