

6.3 Režimy a formy náhrad za omezení vlastnického práva

Náhrady za omezení vlastnického práva nejsou zpravidla považovány za ekonomický nástroj ochrany životního prostředí, protože nemohou z povahy věci plnit fiskální ani kompenzační funkci a ke změně chování subjektů také nemohou přispět, neboť k omezení vlastnického práva není nutný jejich souhlas.²⁹⁹ Přesto lze konstatovat, že tyto kompenzace mají v určité míře stimulační efekt, protože vlastníci jsou těmito kompenzacemi přinejmenším vedeni k tomu, aby své povinnosti neporušovali.³⁰⁰

Náhrady lze dělit podle různých kritérií. Na tomto místě má smysl zmínit pouze ty nejvýznamnější z nich. Předně je třeba zdůraznit, že kompenzace jsou poskytovány takřka výhradně v peněžité formě. Zákony sice občas výslovně připouští náhradu též v naturální podobě, ale pouze jako variantu, kterou si může vlastník zvolit, přičemž je diskutabilní, zda má vlastník na tuto formu kompenzace právní nárok. Zpravidla jde o možnost výměny pozemku (v rámci vyvlastňovacího řízení či pozemkových úprav) či výstavby náhradního objektu (např. sportovního zařízení). Výhody peněžité náhrady ve srovnání s náhradou v naturální podobě jsou zjevné, tudíž je evidentní, proč se zákonodárce přiklání k této formě náhrady.

Kruciální otázkou je **rozhodnutí, co vše by mělo být kompenzacemi uhrazeno.** T. Kocourek se domnívá, že by újma „měla být nabržena integrálně, tj. nabržena by měla být nejen újma související s užíváním pozemku určitým způsobem (např. pro zemědělské a lesní hospodaření), ale třeba rovněž újma způsobená zákazem stavby či omezením podnikatelské činnosti apod.“³⁰¹ Naopak před náhradami za jiné ekonomické činnosti opakovaně varoval M. Damohorský, který připomíná i pochybnosti nad tím, zda není vyplácená újma za činnosti, které by vlastník stejně nevykonával.³⁰²

²⁹⁹ Podrobně rozebírá KOCOUREK, T. Náhrady za omezení vlastnického práva – ekonomický nástroj ochrany životního prostředí? In: *COFOLA 2010*. [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2010 [cit. 4. 8. 2016]. S. 222. Dostupné z: www.law.muni.cz/sborniky/cofola2010/files/sbornik/sbornik.pdf

³⁰⁰ KUSÁK, op. cit., s. 71.

³⁰¹ KOCOUREK, 2012, op. cit., s. 51. Ani on však poté nedovojuje protiústavnost zákonů, které přiznávají jen dílčí kompenzace.

³⁰² DAMOHORSKÝ, M. Ochrana přírody a krajiny a právní řešení kompenzací ekonomických ztrát z ní vzniklých. In: JANČÁROVÁ, I. – SLOVÁČEK, J. (eds.). *Právní aspekty odstraňování ekologických zátěží s důrazem na staré zátěže a právní aspekty ochrany přírody*. Brno: Masarykova univerzita, 2007. Shodně v DAMOHORSKÝ, M. Několik poznámek k právnímu postavení vlastníka a podnikatele ve vztahu k ochraně životního prostředí. In: JANČÁROVÁ, 2015, op. cit., s. 25.

Pro další výklad je užitečné poukázat na fakt, že újma může vzniknout vlastníkově jednak ve chvíli, kdy bylo o omezení rozhodnuto (např. v důsledku vyhlášení aktivní zóny záplavového území se stane pozemek neprodejný, protože na něm nepůjde vůbec stavět), jednak teprve následně v důsledku dosahování menších výnosů nebo vynakládání více prostředků za jeho využívání (např. z důvodu zákazu použít mechanizaci musí statkář sekat trávu ručně, čímž jej tato činnost stojí více prostředků a může mít i menší výnos - tato újma přitom může nebo nemusí vůbec vzniknout). Opakující se újmy odvislé od skutečně provedené činnosti (nebo vynucené nečinnosti) se většinou hradí na žádost vlastníka po jejich prokázání. Naopak újmu vzniklou samotným omezením je možné nahradit jednorázovou částkou odpovídající snížení ceny věci či určenou jinak (tento přístup je však spíše výjimečný - srov. § 102 StZ o náhradě za změnu územního plánu).

Od této skutečnosti pak je možné odvozovat také úvahy o tom, zda nárok na kompenzaci má též subjekt, který se stal vlastníkem věci teprve v okamžiku, kdy již věc byla omezením zatížena. V případě újmy vyvolané pouhým omezením vlastnického práva se kloníme k negativnímu závěru, neboť tato skutečnost měla být zohledněna při získání pozemku jeho nižší cenou nebo jinými podmínkami (jestli předchozí vlastník obdržel kompenzaci je přitom nerozhodné).³⁰³ Naopak újmy vznikající v důsledku změny v pokračujícím užívání věci, by hrazeny býti měly (opět je třeba mít na paměti, že se zároveň tato omezení projeví i v ceně věci - viz např. povinné snížení zjištěné ceny pozemku ve zvláště chráněném území nebo v ochranném pásmu vodního zdroje).

Náhrady poskytuje většinou stát, což vyplývá ze skutečnosti, že přínos z omezení vlastnického práva a ochrany životního prostředí má většinou společnost jako celek. V ojedinělých případech, kdy lze snadno identifikovat konkrétní osobu, která získává výhodu z omezení vlastnického práva, zákon ukládá povinnost vyplatit kompenzaci jí. Takovým příkladem jsou oprávnění uživatelé vod z vodního zdroje chráněného ochranným pásmem či vlastníci vodních děl.

Výše náhrady je běžně určována podle pravidel obsažených v prováděcích předpisech. Výše újmy, jejichž charakter nelze předem odhadnout, případně se jedná o specifické ojedinělé případy, je poté určována za pomoci znalce,

³⁰³ Výjimku by mohlo představovat dědictví a zejména pak získání pozemku v restituci (srov. judikaturu). Časté bývají v zákonech také prekluzivní lhůty, v nichž je nutné nárok na kompenzaci uplatnit.

neboť jde o složitou odbornou otázku (pouze za předpokladu, že nedojde k dohodě vlastníka se subjektem, který má povinnost náhradu poskytnout). S určováním výše náhrady, resp. nároku na ni, úzce souvisí okruh orgánů, které řeší případně spory. Pouze výjimečně je toto rozhodování svěřeno přímo soudům: např. u zmíněných kompenzací za omezení v ochranném pásmu vodního zdroje. Pravidlem je svěřeni této kompetence správním orgánům, přičemž však vlastník má možnost poté jejich rozhodnutí napadnout u soudu. Ačkoliv o náhradě rozhodují správní orgány, tak soudní přezkum provádí soudy civilní, neboť, jak uvedl zvláštní kompetenční senát v případě nároku na náhradu za ztížení lesního a zemědělského hospodaření, „je tento svou povahou nárokem občanskoprávním. Rozhodování orgánu veřejné moci se totiž vztahuje především k regulaci hospodaření podle tohoto zákona, kdežto újmy, které případně z omezení hospodaření vzniknou vlastníkům či nájemcům, mají charakter majetkový a účastníci tohoto právního vztahu jsou vůči sobě v rovnoprávném postavení.“³⁰⁴ Věcně je toto řešení odůvodněno většími zkušenostmi soudů s řešením majetkových sporů, které jsou v mnohém shodné.

Před závěrečným zhodnocením je nutné se zastavit i u okruhu subjektů, kterým nárok na kompenzaci náleží. Vždy je jím vlastník, v jehož majetkové sféře se újma nakonec vždy projeví. I v případě, že vlastník přenechal pozemek k užívání či požívání jiné osobě, by mělo být rozložení újmy mezi nimi (fakticky bude totiž omezen téměř vždy uživatel) předmětem jejich dohody (především nižším pachtovným). S tím není v rozporu ani možnost nájemce požádat o náhradu dle § 58 ZOPK, neboť vyplacena mu bude pouze v případě, že o ni současně nepožádal vlastník.

V poslední době je diskutovaným problémem vyplácení náhrad za omezení na pozemcích ve státním vlastnictví, což výslovně připouští zákon o ochraně přírody a krajiny, přičemž možnost státních podniků či nájemců nárokovat kompenzaci potvrdily i soudy.³⁰⁵ Opakovaně byly předloženy návrhy zákonů, které měly tuto možnost zrušit, zatím však neúspěšně. Jelikož exkluzivita státního vlastnictví je odůvodněna zejména šetrným (tudíž případně ekonomicky méně výhodným) hospodařením státu jako vlastníka, je zřejmé

³⁰⁴ Usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 17. 2. 2009, č. j. Konf 10/2008 – 15.

³⁰⁵ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 8. 2013, sp. zn. 25 Cdo 3837/2011.

na místě, aby se kompenzace nevyplácela ani pachtýřům těchto pozemků (v praxi se tak nepostupuje), ani státním podnikům a jiným subjektům, které na půdě hospodaří.³⁰⁶ Se ztrátou nároku na náhradu nesouhlasí zejména státní podnik Lesy ČR, který argumentuje zhoršením postavení na trhu ve srovnání se soukromými vlastníky, závěry soudů konstatující možnost se náhrady dnes domáhat i skutečností, že náhrady fungují jako regulační mechanismus, protože nutí orgány ochrany přírody k racionálnímu počínání a hledání jiných nástrojů k ochraně přírody.³⁰⁷

Posuzování, zda jde o tzv. pravé omezení s nárokem na náhradu, nebo „pouze“ o omezení vyplývající z povahy vlastnického práva je složité a nejednoznačné. Je proto běžné, že se názory v této věci liší.³⁰⁸ Diskuze se vedou zejména o omezeních způsobených územně plánovacími dokumentacemi, vyhlášenými záplavovými územími či chráněnými ložiskovými území, kde zákonodárce náhradu nepřiznává. Společné pro tuto skupinu je skutečnost, že není omezeno běžné hospodaření na pozemku, ale není připuštěna lukrativnější stavební činnost. Nabízí se ve shodě s prezentovanými názory označit úpravu náhrad za nekonceptní, nekonzistentní či nejednotnou.³⁰⁹ To by však bylo poněkud laciné. Újmy vznikající z omezení běžných činností při využívání území či objektů kompenzovány jsou, aniž by vyvstaly větší spory, které by byly způsobeny nedostatečnou právní úpravou.³¹⁰ Zůstává pak otázkou, zda je vhodnější detailně upravit pravidla pro vyplácení náhrady nebo volbu konkrétního řešení přenechat dotčeným subjektům a orgánům, které jejich spory rozhodují. Přes řadu publikovaných prací, zůstává ještě mnoho k dalšímu zkoumání. Považujeme proto za vhodné připomenout jak výzvu M. Damohorského k serióznímu rozboru této materie právníky, ekonomy a biology, tak jeho připomenutí často opomíjeného faktu, že pokud

³⁰⁶ Shodně STEJSKAL, op. cit., s. 325.

³⁰⁷ Srov. Stanovisko Dozorčí rady státního podniku Lesy ČR ze dne 24. 3. 2016 či projevy P. Bendla a J. Zahradníka v prvním čtení návrhu zákona. Sněmovní tisk č. 739.

³⁰⁸ Nehledě na spory při určování konkrétní výše újmy, což představuje již spíše ekonomickou otázku, jejíž rozbor výrazně přesahuje prostor i smysl této kapitoly.

³⁰⁹ KUSÁK, op. cit., s. 77 a KOCOUREK, 2012, op. cit., s. 56.

³¹⁰ Poskytování náhrad na státních pozemcích je otázkou politickou, škody hrazené kormoránem odbornou a i s náhradou škod na rybách v rybářských revírech si rozhodovací praxe soudů úspěšně poradila. Navíc je možné nárokovat náhradu přímo na základě čl. 11 odst. 4, není-li nárok na náhradu přímo v zákoně (srov. též usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120 ve vazbě na § 102 StZ).

se kompenzují pozitivní externality, tak je třeba důsledně také internalizovat externality negativní.³¹¹

6.4 Soukromoprávní prostředky ochrany životního prostředí

Zpravidla se uvádí tři nejvýznamnější ekonomické myšlenkové směry, které se systematicky zabývají jednáním člověka ve vztahu k přírodním zdrojům: environmentální ekonomie, ekologická institucionální ekonomie a tržní přístupy k ochraně životního prostředí.³¹² Všechny výrazně akcentují **význam vlastnických práv a tedy také od nich odvozených institutů pro ochranu životního prostředí.**

Environmentální ekonomie předpokládá, že trh je schopen zajistit rovnováhu mezi užitím a ochranou přírodních zdrojů, pokud by byly vždy předmětem vlastnictví. Poměrně výrazně vychází tento směr z tzv. Coasova teorému, podle kterého není důležité, zda jsou vlastnická práva na straně poškozovaného nebo znečišťovatele, protože teoreticky bude vždy dosaženo stejné úrovně znehodnocení životního prostředí, pouze kompenzační platba půjde opačnými směry.³¹³ Současně je třeba vždy porovnat užitek získaný znečištěním životního prostředí a ztrátu, kterou znečištění životního prostředí způsobí.³¹⁴ Pro fungování trhu jsou však nutné co nejmenší transakční náklady. Proto by právo mělo vytvořit prostředí, kde bude vyjednávání mezi znečišťovatelem a poškozovým co nejjednodušší. Toho může být dosaženo např. jednoznačnými a převoditelnými vlastnickými právy.³¹⁵

Vlastnictví akcentuje také ekologická institucionální ekonomie. Podle ní je sice soukromé vlastnictví ze své podstaty nevhodným režimem správy pro komplexní ekosystémy (za nejvhodnější považuje komunitní

³¹¹ DAMOHORSKÝ, 2007, op. cit., s. 27.

³¹² Úvod do environmentální ekonomie a politiky. S. 6-11. [online] [cit. 25. 9. 2013] Dostupné z: http://kezp.vse.cz/wp-content/uploads/2011/05/Uvod_do_env_ekonomie_a_politiky.pdf

³¹³ ŠAUER, P. *Základy ekonomiky životního prostředí I*. Praha: Nakladatelství a vydavatelství litomyšlského semináře, 2008, s. 86.

³¹⁴ HAZLETT, T. W. Looking For Results. Reason, 1997, č. 1. [online] [cit. 25. 9. 2013] Dostupné z <http://reason.com/archives/1997/01/01/looking-for-results>. Coase v rozhovoru zdůrazňuje, že lidé neznečišťují s radostí, ale protože je to levnější metoda, jak provést určitou činnost.

³¹⁵ FARNSWORTH, W. *Legal Analyst: A Toolkit for Thinking About the Law*. Chicago: University of Chicago Press, 2007, s. 79.

vlastnictví),³¹⁶ s odkazem na obecně známý příklad tragédie obecní pastviny (*Tragedy of the Commons*)³¹⁷ však odmítá volný přístup uživatelů ke zdrojům.

Poslední z uvedených směrů považuje, jak již samotný název naznačuje, za nezbytnou podmínku pro fungování trhů v oblasti životního prostředí vymezení individuálních vlastnických práv k přírodním zdrojům, jejich garanci v dlouhém období a volnou převoditelnost. Znečištění životního prostředí má být zabráněno prostřednictvím žalob poškozených vlastníků, byť se uznává, že je to v praxi mnohdy obtížné: překážkou je zejména prokazování příčinné souvislosti mezi škodou a jednáním konkrétního původce znečištění a vyčíslování výše škody. Obdobně jako environmentální ekonomové jsou zastánci tohoto přístupu přesvědčeni, že přírodní zdroje se přesouvají do vlastnictví těch, co si jich nejvíce cení. Tj. např. na roveň využívání pozemku k těžbě lze postavit jeho konzervaci a nevyužívání, pokud tomuto využití přisuzuje vlastník hodnotu (důkazem tohoto jevu jsou např. soukromé přírodní rezervace).³¹⁸

Přestože je s výše uvedenými tezemi polemizováno a jsou uváděny přesvědčivé argumenty, které je zpochybňují, představují stále legitimní přístup k volbě prostředků na ochranu životního prostředí. Navíc jak připomíná D. Farber, stejně jako není dokonalý trh, nejsou dokonalé ani vládní zásahy (tj. právní předpisy).³¹⁹ Soukromoprávní prostředky jsou tedy sice především doplňkem veřejnoprávní metody regulace, ale stále jsou použitelné k ochraně životního prostředí, což dokládá mj. již výše zmíněný environmentální výklad Úmluvy ESLP.

6.4.1 Souhlas vlastníka s činností

Jednou z podmínek pro provedení aktivity na pozemku je oprávnění k němu: nejčastěji v podobě věcného práva. Jen v omezeném počtu případů lze toto právo získat proti vůli vlastníka (tj. vyvlastněním). Nutnost získat

³¹⁶ Úvod do environmentální ekonomie a politiky. S. 38.

³¹⁷ Ten však jako nepodložený kritizuje například PERELMAN, M. *Perverse Economy: The Impact of Markets on people and the Environment*. New York: Palgrave Macmillan, 2003, s. 73, který např. na vyhnutí holuba stěhovavého dokládá, že trh není schopen zajistit trvale udržitelné nakládání s přírodními zdroji.

³¹⁸ RUHL, J. B. a kol.: *The Law and Policy of Ecosystems Services*. Washington: Island Press, 2007, s. 94.

³¹⁹ FARBER, D. A. Of Coase and the Canon. In: BALKIN, J. *Legal Canons*. New York: New York University Press, 1999, 443 s., s. 191. ISBN 9780814709030.

vlastnické právo nebo se jiným způsobem domluvit s vlastníkem na využití jeho majetku lze proto považovat nejen za zvýraznění významu soukromého vlastnictví, ale také za uznání práva obyvatel rozhodovat o stavu životního prostředí. S tímto východiskem předložila ostatně vláda zákon 498/2012 Sb., kterým byla zrušena možnost vyvlastnění za účelem těžby vyhrazených nerostů. Podle vlády bylo tímto zákonem sledováno dosažení legitimního a veřejností široce podporovaného cíle spočívajícím v zajištění vyšší míry proporcionality mezi ochranou veřejného zájmu (těžba nerostů) na jedné straně a vlastnickými právy a dalšími chráněnými obecnými zájmy jako např. ochraně životního prostředí a krajiny na straně druhé.³²⁰ Ústavní soud návrhu na zrušení tohoto zákona z procesních důvodů nevyhověl. Lze tak uvést pouze výňatek z odlišného stanoviska soudkyně K. Šimáčkové, podle níž měl „*Ústavní soud jako ochránce základních práv a svobod jednoznačně vyjádřit ten názor, že zákonu vytýkaná absence institutu vyvlastnění rozhodně nemůže být nikdy rozporná s ústavním pořádkem. Stát přece může dbát o šetrné využívání svých přírodních zdrojů a chránit své přírodní bohatství, i když nebude vyvlastňovat soukromý majetek ve prospěch zájmů jiných soukromých subjektů, tedy zbavovat majetku vlastníky pozemků ve prospěch těžebních společností. A vlastníci, kteří si přejí ponechat své vlastnictví a brání se vyvlastnění (prováděnému ve prospěch jiných soukromých osob) či kteří požadují dostatečnou finanční satisfakci za své vlastnictví, nemohou být přece obviněni ze zneužití svého vlastnického práva.*“³²¹

Vlastníci pozemků tedy mají právo těžbu či jinou činnost na svých pozemcích neumožnit, byť mnohdy bude nutné, aby tento postoj zaujalo více vlastníků současně. Právo veta bylo však zároveň kritizováno, když bylo označeno jako porušení čl. 11 odst. 1 Listiny, protože znemožňuje vlastníkovi nerostů (tj. ČR) užívat svého majetku. Zároveň podle kritiků vznikla možnost zneužití vlastnictví pozemků na úkor vlastníka nerostů a vytvořil se prostor pro spekulace a vydírání.³²²

³²⁰ Příloha k usnesení vlády ČR ze dne 3. 7. 2013 č. 524. [online] [cit. 25. 9. 2013] Dostupné z www.vlada.cz

³²¹ Odlišné stanovisko soudkyně K. ŠIMÁČKOVÉ k usnesení Ústavního soudu ze dne 5. 8. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 26/13.

³²² GERLOCH, A., MAKARIUS, R. Zákon č. 44/1988 Sb. přestal být horním zákonem. Čtvrtletník Okresní hospodářské komory Most. 2012, č. 4, s. 42–43.