

VLASTNÍK A PODNIKATEL PŘI OCHRANĚ ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

Ilona Jančářová, Jakub Hanák, Ivana Průchová a kolektiv

Masarykova univerzita
Brno 2015

Vzor citace:

JANČÁŘOVÁ, Ilona ; HANÁK, Jakub ; PRŮCHOVÁ, Ivana a kolektiv. *Vlastník a podnikatel při ochraně životního prostředí*. 1. vyd. Brno : Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2015. 451 s. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity, řada teoretická, Edice Scientia č. 519. ISBN 978-80-210-7951-9.

Katalogizace v knize – Národní knihovna ČR

Jančářová, Ilona

Vlastník a podnikatel při ochraně životního prostředí / Ilona Jančářová, Jakub Hanák, Ivana Průchová a kolektiv. – 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2015. - 451 stran. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity, řada teoretická, Edice Scientia ; svazek. č. 519. ISBN 978-80- 210-7951-9.

349.6*502.17*347.23*658.114-051

- právo životního prostředí
- ochrana životního prostředí
- vlastnické právo
- podnikatelé
- kolektivní monografie

349 – Pracovní, sociální, stavební právo. Právo životního prostředí [16]

Tato publikace vznikla na Masarykově univerzitě v rámci projektu Publikace vědeckých monografií III číslo MUNI/A/1390/2014 podpořené z prostředků účelové podpory na specifický vysokoškolský výzkum, kterou poskytlo MŠMT v roce 2015.

Publikace vychází z právního stavu ke dni 31. 12. 2014.

Recenzenti:

doc. JUDr. Jaroslav Drobník, CSc.

JUDr. Ing. Filip Dienstbier, Ph.D.

© 2015 Ilona Jančářová, Jakub Hanák, Ivana Průchová a kolektiv

© 2015 Masarykova univerzita

ISBN 978-80-210-7951-9

Tato monografie je věnována docentu Milanu Pekárkovi k jeho významnému životnímu jubileu jako výraz díky za jeho celoživotní přínos k pedagogické i výzkumné činnosti v oblasti práva životního prostředí a práva pozemkového. Byla zpracována na téma, kterým se - třeba i v dílčích aspektech - dlouhodobě zabýval, těmi, které ovlivnil či vyprovokoval svými názory a přístupem a kteří mu jsou za to vděční.

Za autorský kolektiv

Ilona Jančářová

Brno 2015

Obsah

I	ÚVOD	15
II	PODNIKATEL PŘI OCHRANĚ ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ	21
1	Několik poznámek k právnímu postavení vlastníka a podnikatele ve vztahu k ochraně životního prostředí.....	21
1.1	Vymezení pojmů.....	21
1.2	Předpoklady pro činnost	23
1.3	Absence morálního substrátu právní regulace	24
1.4	Kompenzace ztrát vlastníka.....	25
1.5	Círky a náboženské společnosti jako vlastníci (podnikatelé) ve vztahu k ochraně životního prostředí.....	25
1.6	Nové zásady práva životního prostředí.....	26
1.6.1	<i>Uměřenost – přiměřenost (proporcionalita)</i>	26
1.6.2	<i>Reálnost - uskutečnitelnost</i>	28
1.7	Hypertrofie (nejen) práva	28
1.8	Závěr a shrnutí.....	29
2	Podnikatelé, obce a životní prostředí	30
2.1	Úvodem.....	30
2.2	Vymezení pojmu podnikatel a podnikání	30
2.3	Obce a jejich povinnost péče o všestranný rozvoj území	35
2.4	Obce jako zakladatelé a společníci obchodních korporací.....	40
2.4.1	<i>Zřizování obchodních společností s účastí obcí</i>	45
2.4.2	<i>Rozhodovací procesy v obchodních společnostech s účastí obcí</i>	48
2.5	Výhody a rizika využívání právní formy obchodní společnosti při činnosti obcí	52
2.6	Závěry.....	54
3	Podnikatel a pracovní prostředí	54
3.1	Pojem pracovní prostředí	54
3.2	Právní zakotvení pracovních podmínek.....	56
3.3	Postavení zaměstnavatele ve vztahu k pracovním podmínkám.....	60
4	Hospodářská soutěž a ochrana životního prostředí.....	62
4.1	Výchozí úvahy	62
4.2	Skutkové podstaty ohrožení zdraví nebo životního prostředí.....	63
5	Zásada „znečišťovatel platí“ aneb jak je to doopravdy.....	65
III	ÚSTAVNĚPRÁVNÍ VÝCHODISKA	75
6	Ústavnoprávně principy obmedzenia vlastníckeho práva z dôvodu ochrany životného prostredia	75
6.1	Vlastnícke právo ako predmet medzinárodnej a ústavnoprávnej ochrany.....	75

6.2	Právo na pokojné užívání majetku	79
6.3	Právo státu na zásah do práva na pokojné užívání majetku - kritériá..	85
6.4	Právo státu upravit' zákonem užívání majetku v súlade so všeobecným záujmom	92
6.5	Právo nebyť zbavený majetku	98
7	Ústavní zásada „vlastnictví zavazuje“ v ochraně životního prostředí	106
7.1	Úvod	106
7.2	Koncepce omezenosti vlastnického práva	108
7.3	Úvahy o zásadě „vlastnictví zavazuje“ ve vztahu k ochraně životního prostředí	109
7.4	Závěr	113
8	Limity práva na priaznivé životné prostredie pri výkone slobody podnikania	114
8.1	Úvodné poznámky	114
8.2	Právna úprava Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobód a prístup Rady Európy	117
8.3	Sloboda podnikania	119
8.4	Prístup slovenskej a českej súdnej judikatúry k stretu práva na podnikania s právom na priaznivé životné prostredie	121
8.5	Záver	131
IV	OMEZENÍ VLASTNICKÉHO PRÁVA IMISEMI	133
9	Sousedské vztahy a podnikání	133
9.1	Závěry	145
10	Výkon práva vlastníka na ochranu před rušením jeho práva	146
10.1	Úvod	146
10.2	Hmotněprávní východiska	147
10.3	Procesní zajištění ochrany vlastnického práva	148
10.4	Výkon rozhodnutí ukládajícího povinnost zdržet se rušení	149
10.5	Zohlednění obtíží při zajištění eliminace imisí	152
10.6	Shrnutí	154
11	Privilegované imise vs. ústavní a veřejnoprávní základy ochrany životního prostředí	155
11.1	Základní zásady ochrany životní prostředí	155
11.2	Úvodní poznámky	155
11.3	Ochrana obtěžovaného vlastníka v režimu soukromoprávních a veřejnoprávních předpisů	158
11.4	Závěr	167
12	Znečišťovatel životního prostředí aneb vlastnictví zavazuje: Vybrané problémy	169
12.1	Úvodem	169
12.2	Případ z aplikační praxe	169

12.3	Vynutitelnost práva na ochranu před hlukem z úředně schváleného provozu dle NOZ.....	171
12.4	Ochrana osobnostních práv.....	173
12.5	Závěrem	175
13	Zemědělský podnikatel a obtěžování zápachem – vybrané právní aspekty.....	175
13.1	Úvod.....	175
13.2	Regulace pachových látek v zákoně č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší.....	177
13.3	Regulace pachových látek v zákoně č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší.....	178
13.4	Regulace pachových látek v zákoně č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění.....	182
13.5	Závěr.....	183
14	Regulace malých zdrojů znečišťování životního prostředí.....	184
14.1	Úvod.....	184
14.2	Regulace malých zdrojů znečišťování ovzduší.....	185
14.2.1	<i>Regulace v rámci územně plánovací a stavební činnosti</i>	186
14.2.2	<i>Povinnosti provozovatelů malých zdrojů</i>	187
14.2.3	<i>Výrobkový přístup</i>	190
14.3	Regulace malých zdrojů znečišťování vod.....	192
14.3.1	<i>Regulace v rámci územně plánovací a stavební činnosti</i>	192
14.3.2	<i>Povinnosti provozovatelů malých zdrojů</i>	192
14.3.3	<i>Výrobkový přístup</i>	195
14.4	Závěr.....	196
15	Kompenzace vlastníkům za zhoršení jejich životního prostředí	198
15.1	Zhoršování životního prostředí vlastníka	198
15.2	Způsob kompenzace - současný stav	200
15.2.1	<i>Poplatky</i>	200
15.2.2	<i>Občanský zákoník</i>	205
15.2.3	<i>Dobrovolné nástroje</i>	206
15.3	Způsob kompenzace - zahraniční úprava a budoucí vývoj.....	208
15.4	Závěry.....	209
V	OMEZENÍ VLASTNICKÉHO PRÁVA Z DŮVODU ZVÝŠENÉ OCHRANY SLOŽEK ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ	211
16	Stát jako vlastník pozemků při ochraně národních parků.....	211
16.1	Úvod – vlastníci pozemků na území národních parků.....	211
16.2	Pozemky v národních parcích ve vlastnictví státu.....	211
16.3	Vlastnictví pozemků na území národního parku jako nástroj ochrany přírody	214
16.4	Závěr.....	219
16.5	Příloha č. 1.....	220
16.6	Příloha č. 2.....	220

17	Evropsky významné lokality a omezení vlastníků dotčených pozemků.....	221
17.1	Úvodem.....	221
17.2	Vytváření soustavy Natura 2000 v České republice	222
17.3	Vytváření sítě evropsky významných lokalit z pohledu vlastníka dotčených pozemků	227
17.4	Evropsky významné lokality a omezení vlastníků dotčených pozemků	231
17.4.1	<i>Evropsky významné lokality zařazené do národního seznamu – předběžná ochrana.....</i>	232
17.4.2	<i>Evropsky významné lokality zařazené do evropského seznamu – tzv. „základní ochrana“.....</i>	235
17.5	Vyhlášení EVL za zvláště chráněné území	236
17.5.1	<i>Návrh na vyhlášení zvláště chráněného území.....</i>	237
17.5.2	<i>Řízení o vypořádání námitek vlastníků dotčených pozemků k návrhu na vyhlášení zvláště chráněného území.....</i>	238
17.5.3	<i>Omezení vlastníků pozemků nacházejících se ve zvláště chráněném území... 240</i>	240
17.5.4	<i>Lhůta pro vyhlášení EVL za zvláště chráněná území.....</i>	240
17.6	Závěry.....	242
18	Postavení a role pozemkových spolků v ochraně životního prostředí	243
19	Veřejné užívání lesa a přístup do krajiny.....	251
19.1	Úvod	251
19.2	Veřejné užívání lesa	253
19.3	Přístup do krajiny.....	258
19.4	Les a volná krajina jako veřejný statek.....	261
19.5	Závěrem	262
20	Postavení vlastníka lesa při naplňování státní lesnické politiky.....	263
20.1	Úvod	263
20.2	Pojem lesa a kategorie lesa	264
20.3	Vlastnictví lesa.....	265
20.4	Lesnická politika a státní lesnická politika	266
20.5	Závěr.....	268
21	Polský model myslivosti a vlastnictví honebních pozemků.....	268
21.1	Utváření polského modelu myslivosti	268
21.2	Platný model polské myslivosti.....	270
21.3	Utváření honiteb	271
21.4	Nález Ústavního tribunálu	273
21.5	Závěr.....	278
22	Postavení vlastníka při nakládání s dřevinami rostoucími mimo les.....	279
22.1	Úvod	279
22.2	Koncepce vlastnického práva podle NOZ.....	280

22.3	Právní režim dřevin rostoucích mimo les	281
22.4	Závěr.....	285
23	Včelař při ochraně životního prostředí	286
24	Nápravná, ochranná a zvláštní opatření v odpovědnosti chovatelů se zájmovými organismy.....	296
24.1	Úvod	296
24.2	Vymezení pojmů.....	296
24.3	Nápravná, ochranná a zvláštní opatření v odpovědnosti chovatelů se zájmovými organismy.....	298
24.4	Úvahy de lege ferenda.....	301
24.5	Závěr.....	302
25	Vlastník a chovatel týraného zvířete.....	304
25.1	Úvod	304
25.2	Vymezení pojmů vlastník a chovatel	305
25.3	Základní nastínění kompetencí správních orgánů.....	307
25.4	Odborné vyjádření.....	308
25.5	Návrh na nařízení zvláštního opatření	310
25.6	Finanční zajištění zvláštních opatření.....	312
25.7	Závěr.....	315
26	Práva a povinnosti oprávněného k nakládání s vodami ve vztahu k ochraně vod	316
26.1	Úvod	316
26.1.1	<i>Obecné vymezení</i>	316
26.2	Vývoj právní úpravy	318
26.3	Nakládání s vodami.....	320
26.3.1	<i>Obecná charakteristika</i>	320
26.3.2	<i>Právní režim nakládání s vodami</i>	321
26.4	Práva a povinnosti oprávněného k nakládání s vodami.....	323
26.4.1	<i>Oprávněný k nakládání s vodami</i>	323
26.4.2	<i>Práva a povinnosti ve vztahu ke časovým limitům nakládání s vodami</i>	323
26.4.3	<i>Další práva oprávněného k nakládání s vodami</i>	325
26.4.4	<i>Povinnosti oprávněného k nakládání s vodami</i>	326
26.5	Závěr.....	328
27	Právní rámec vlastnictví a využívání genetických zdrojů v Evropské unii a v České republice	329
27.1	Úvod	329
27.2	Genetické zdroje.....	332
27.3	Vlastnictví genetických zdrojů.....	341
27.4	Využívání genetických zdrojů	345
27.5	Závěr.....	354

VI	PODNIKATEL A VLASTNÍK VE SPRÁVNÍCH PROCESECH S VLIVEM NA ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ.....	357
28	Vlastník nemovitostí ve správních procesech v oblasti životního prostředí.....	357
28.1	Základní východiska.....	357
28.2	Vlastníci nemovitostí a proces posuzování vlivů na životní prostředí.....	358
28.2.1	<i>Vlastníci nemovitostí a posuzování vlivu koncepcí na životní prostředí.....</i>	<i>358</i>
28.2.2	<i>Vlastníci nemovitostí a posuzování vlivu záměrů na životní prostředí.....</i>	<i>361</i>
28.3	Vlastníci nemovitostí a správní řízení v oblasti životního prostředí....	363
29	One-stop-shop: k významu EIA v rámci integrovaného povoloovacího procesu.....	368
29.1	Úvod.....	368
29.2	K významu procesu EIA.....	369
29.3	Navazující správní řízení a možnosti integrace.....	373
29.4	Závěr.....	374
30	Význam procesu EIA při dodatečném povolení stavby ve vlastnictví podnikatele.....	374
30.1	Úvod.....	374
30.2	Proces EIA při dodatečném povolování stavby.....	376
30.3	Případy „Lakovna IMPACT INDUSTRY“ a „Zinkovna AZOS Nymburk“.....	377
30.3.1	<i>Skutkové okolnosti lakovny Impact Industry.....</i>	<i>377</i>
30.3.2	<i>Skutkové okolnosti zinkovny AZOS.....</i>	<i>379</i>
30.4	Vybrané právní problémy obou případů.....	380
30.4.1	<i>Zhodnocení podmínek stanoviska EIA pro fázi přípravy a realizace.....</i>	<i>380</i>
30.4.2	<i>Pojetí principu prevence při dodatečném povolení stavby.....</i>	<i>382</i>
30.4.3	<i>Zásada účasti veřejnosti při dodatečném povolení stavby posuzované v procesu EIA.....</i>	<i>384</i>
30.5	Závěr.....	386
31	Postavení vlastníka studny při realizaci nového vodního zdroje podzemní vody v sousedství.....	387
31.1	Vymezení problematiky.....	387
31.2	Právní úprava týkající se provádění průzkumných hydrogeologických vrtů a vrtaných studní.....	388
31.2.1	<i>Průzkumný hydrogeologický vrt.....</i>	<i>388</i>
31.2.2	<i>Vrtaná studna.....</i>	<i>390</i>
31.3	Úvahy de lege ferenda.....	391
32	Postavení zemědělského podnikatele v soudním přezkumu územních plánů.....	394
32.1	Úvod.....	394
32.2	Pojem zemědělského podnikatele, práva k zemědělské půdě z pohledu soukromého práva.....	395

32.3	Aktivní žalobní legitimace zemědělského podnikatele.....	396
32.3.1	<i>Zemědělský podnikatel jako nositel věcných práv k půdě.....</i>	397
32.3.2	<i>Zemědělský podnikatel jako pachtýř (nájemce) půdy.....</i>	401
32.3.3	<i>Zemědělské podnikatele sdružení do spolku.....</i>	402
32.4	Závěr.....	406
33	Postavení podnikatele ve vyvlastňovacím řízení z environmentálních důvodů.....	406
33.1	Úvod.....	407
33.2	Vyvlastnění ve prospěch podnikatele	408
33.2.1	<i>Obecně.....</i>	408
33.2.2	<i>Účely vyvlastnění.....</i>	410
33.2.3	<i>Odlíšnosti vyvlastňovacího řízení</i>	413
33.3	Podnikatel jako vyvlastňovaný.....	414
33.3.1	<i>Východiška.....</i>	414
33.3.2	<i>Pokles ceny zbyvajících majetku.....</i>	415
33.3.3	<i>Další otázky.....</i>	418
33.3.4	<i>„Sankční“ vyvlastnění kulturních památek.....</i>	419
33.4	Závěry.....	421
VII	ZÁVĚRY.....	423
VIII	SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK	427
	Právní předpisy	427
	Ostatní zkratky.....	428
IX	LITERATURA A DALŠÍ POUŽITÉ ZDROJE	431
	Monografie	431
	Odborné články, příspěvky ve sbornících a další odborné zdroje	437
X	KOLEKTIV AUTORŮ	445
XI	RESUMÉ.....	449

I ÚVOD

Slovní spojení vlastník či podnikatel a ochrana životního prostředí jsou v běžném životě chápána v zásadě jako protichůdná. S tím lze jednoznačně souhlasit, neboť realizace vlastnických práv, resp. podnikatelská a zejména výrobní činnost, jež je pro společnost na jedné straně přínosná a mnohdy až nezbytná, má často negativní vliv na životní prostředí, a proto je třeba za pomoci právních norem zakotvit meze tohoto působení, směřující k regulaci chování vlastníků a případně dalších subjektů, kteří majetek využívají k podnikatelské činnosti. Kvalita životního prostředí zároveň – bráno z antropocentrického pohledu – zásadním způsobem podmiňuje kvalitu života člověka, ovlivňuje stav veřejného zdraví a tím zpětně působí na ekonomickou stránku života společnosti. V tomto ohledu se vlastníci a podnikatelé dostávají do postavení těch, kteří bojují za dobrou kvalitu svého životního prostředí a jejich aktivity směřují přímo k ochraně životního prostředí nebo k ochraně svých vlastních individuálních zájmů s využitím regulace na ochranu životního prostředí. Ukazuje se, že národní i mezinárodní systémy záruk ochrany lidských práv mohou být a stále více jsou využívány jako nástroj ochrany životního prostředí.¹

Tato publikace se proto zaměřuje nejen na veřejnoprávní regulaci, v níž je zřejmý převažující direktivní přístup k chování subjektů - znečišťovatelů, ale i na právní úpravu práva jednotlivce na určitou kvalitu životního prostředí, jež je doménou práva civilního a ústavního. Autorský kolektiv si předsevzal za cíl poukázat na nejrůznější aspekty právní úpravy, vztahující se ke vzájemnému vztahu či střetům mezi ochranou životního prostředí a podmínkami realizace, resp. ochranou vlastnických práv a podnikatelské činnosti a upozornit tak na diskrepance a případnou nevyváženost regulatorních požadavků či omezení ve vztahu k oběma zkoumaným objektům. Ba co víc, publikace není omezena jen na pojetí vztahu mezi vlastníkem či podnikatelem a ochranou životního prostředí jako jednosměrného negativního působení a jeho veřejnoprávní limitace, ale snaží se poukázat

¹ MÜLLEROVÁ, Hana: Human Rights Approaches to Environmental Protection at the International Level and their Application in the Czech R. [cit. 19. 6. 2015] *Common Law Review*, 2010/11, s. 24. Dostupné z <http://www.commonlawreview.cz>.

i na situace, kdy k ochraně životního prostředí lze přispět právě prostřednictvím realizace vlastnických práv.

S ohledem na značnou šíři tématu je publikace rozdělena do pěti částí, v nichž jsou řešeny jak hmotněprávní, tak procesně právní aspekty zkoumané problematiky. První část je věnována postavení podnikatele při ochraně životního prostředí, formulaci některých nových zásad práva životního prostředí vzhledem k realizaci vlastnických práv a podnikatelské činnosti či polemice nad zásadou znečišťovatel platí.

Životní prostředí je v zákoně č. 17/1992 Sb., o životním prostředí definováno jako „*vše, co vytváří přirozené podmínky existence organismů včetně člověka a je předpokladem jejich dalšího vývoje. Jeho složkami jsou zejména ovzduší, voda, půda, horniny, organismy systémy a energie.*“ Mezi tyto přirozené podmínky je v dnešní době již zcela samozřejmé akceptovat i člověkem uměle vytvořené prostředí včetně prostředí vytvořeného v rámci podnikatelské činnosti za účelem její realizace, jinými slovy pracovní podmínky člověka. Na tuto skutečnost se snaží autorský kolektiv upozornit v kapitole nazvané „Podnikatel a pracovní prostředí“, jež je věnována nejen vysvětlení pojmu „pracovní prostředí“, ale i právním požadavkům na zajištění odpovídajících pracovních podmínek. Prostřednictvím osoby zaměstnavatele je tato kapitola propojena s podnikatelskými subjekty, resp. subjekty vlastnických práv. Nad různým postavením vlastníků a podnikatelů a jejich rolí ve vztahu k životnímu prostředí se zamýšlejí i další autoři v první části publikace. Pozornost je v ní věnována mimo jiné speciálně postavení obcí, církví a náboženských společností.

S podnikatelskou činností je nerozlučně spjata hospodářská soutěž, jež jako zdroj ekonomické prosperity pomáhá vytvářet rozsáhlejší materiální zdroje, které mohou být použity mj. k ochraně a rozvoji životního prostředí. Jak se podává v kapitole čtvrté, existuje v zásadě pozitivní korelace mezi hospodářskou vyspělostí jednotlivých států a jejich přístupem k ochraně životního prostředí. Z dlouhodobějšího hlediska se potvrzuje, že i stav řady ekologických ukazatelů (například čistota ovzduší) je lepší ve státech, kde výkonná ekonomika umožňuje přijímat účinná opatření na jeho ochranu. Životní prostředí se proto dostává do souvislosti i s regulací reklamy, nekalé soutěže a podmínek hospodářské soutěže obecně, jimž je věnována kapitola 4.

Jednou ze zásadních otázek vztahu vlastník či podnikatel a ochrana životního prostředí je ústavní zakotvení mezi výkonu vlastnických práv v usnesení č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „LZPS“). V tomto ohledu lze za stěžejní považovat pravidla obsažená v čl. 35 odst. 3, navazující na čl. 11 odst. 3 (vlastnictví zavazuje), stanovící zákaz při výkonu práv ohrožovat nebo poškozovat životní prostředí. Na druhé straně tento ústavní zákon zaručuje právo vlastnit majetek a podnikat. Obsah uvedených práv a jejich zákonné limity včetně práva státu zasáhnout do pokojného užívání majetku je předmětem pozornosti třetí části monografie.

Ústavně právní omezení realizace vlastnických práv dopadá přímo jak do veřejnoprávní, tak do civilně právní oblasti regulace, zaměřené zejména na vypouštění emisí znečišťujících látek do životního prostředí. Ochrané vlastníků před obtěžujícími emisemi a kompenzacím za zhoršené životní prostředí je věnována část IV. Je nade vše pochybnost, že uplatnění ochrany vlastnických práv před obtěžováním emisemi může významně, přitom de facto jako „vedlejší efekt“, přispět k ochraně životního prostředí. Význam právní úpravy sousedských práv je zkoumán nejdříve v historickém kontextu a dále pak v rámci platné právní úpravy z nejrůznějších pohledů – od obecného vysvětlení využití vlastnických práva na ochranu před rušením práv vlastníka ke specifikům spojeným s otázkou privilegovaných emisí. Zkoumán je vztah mezi privilegovanými emisemi, jež patří mezi ustanovení, která se vztahují k věcným právům, a právem na zdravé životní prostředí, resp. právem žít v příznivém životním prostředí, jež přísluší k právům osobnostním, přičemž obě regulace sledují poněkud odlišné cíle a k jejich vzájemnému prolínání dochází právě prostřednictvím veřejnoprávní ochrany životního prostředí. Další kapitoly se věnují problematice sousedských práv z hlediska různých specifických druhů obtěžování, jako jsou například pachové látky a hluk, či z hlediska specifických zdrojů, jakými jsou malé zdroje znečišťování, ve vztahu k nimž je prosazování ochrany sousedních vlastníků i životního prostředí obecně značně problematické.

Ve výše uvedených kapitolách je naznačena úzká souvislost problematiky věcných práv, osobnostních práv a veřejnoprávní ochrany životního

prostředí, neboť součástí životního prostředí jsou právě pozemky a jiné nemovitosti, k nimž se upínají společenské vztahy upravené předpisy soukromého i veřejného práva. Jsou to veřejnoprávní předpisy, které stanoví meze oné příznivosti životního prostředí a meze jeho akceptovatelného znečišťování z jednotlivých zdrojů znečištění. Veřejnoprávní regulace směřující k omezení výkonu vlastnických práv, jehož ústavně právní základy již byly zmíněny, hraje z hlediska ochrany životního prostředí nejdůležitější roli. Těto problematice je proto věnována nejobsáhlejší V. část. V ní je pojednána problematika zvláště chráněných území na jedné straně z hlediska omezení realizace vlastnických práv, na druhé straně z hlediska vlastnictví pozemků v předmětných lokalitách coby nástroje ochrany přírody. Tyto nástroje jsou polemicky pojednány v kapitole 18 rovněž ve vztahu k aktivitám pozemkových spolků směřujícím k ochraně životního prostředí.

K velkým závažným střetům mezi ochranou životního prostředí a právy vlastníků dochází i v oblasti ochrany lesa a výkonu práva myslivosti, neboť les v sobě spojuje funkci produkční (z hlediska vlastníka lesa nejdůležitější), spočívající v produkci dřevní hmoty, ale zároveň i funkce ekologické, vyjadřující skutečnost, že les je významným krajinným prvkem a biotopem pro celou řadu živočišných a rostlinných druhů. Opomenuta by neměla být ani funkce společenská, nacházející své vyjádření v podobě institutu obecného užívání lesa, umožňujícího vstup a výkon oprávnění sbírat lesní plody a klest na lesních pozemcích každému bez ohledu na vlastnická práva k nim. Konkrétně na veřejné užívání lesa a na postavení jeho vlastníka při naplňování státní lesnické politiky, jakož i na otázky spojené s vlastnictvím honebních pozemků jsou zaměřeny kapitoly 19 až 21. V samostatné kapitole je pak řešena otázka dřevin rostoucích mimo les, které jsou na jedné straně předmětem vlastnických práv, na straně druhé podléhají veřejnoprávní regulaci jejich ochrany. Další kapitoly páté části jsou zaměřeny na živočišnou říši, genetické zdroje a na problematiku nakládání s vodami, v nichž se střetávají zájmy vlastníků, resp. chovatelů a podnikatelů s veřejnoprávní regulací ochrany zvířat. Jen málokdo si uvědomuje, jaký význam pro životní prostředí a pro lidstvo samotné mají včely a jak obrovským problémům by společnost musela čelit, kdyby se stala populace tohoto druhu hmyzu ohroženou. Nejenže se v poslední době problematika ochrany čel ve vztahu

ke kontaminaci životního prostředí dostává do popředí zájmu Evropské unie, v popředí zájmu včelařů jsou i předpisy regulující podmínky držení včel a požadavky na jejich chování při výskytu nálezové situace, což je předmětem zájmu kapitoly 23.

Zájmy vlastníků pozemků na jejich budoucím využití se často střetávají s celospolečenskými představami a potřebami. Rozvaha o budoucím racionálním využívání pozemků je obsahem územně plánovacích dokumentů, které do jisté míry omezují vlastníka nemovitostí, zejména co se týče zamýšlených změn v účelovém určení pozemků. Na druhé straně při jejich tvorbě musí být respektovány zájmy na ochraně životního prostředí. Mnohdy veřejný zájem na realizaci určité aktivity lze uspokojit pouze s využitím omezení, které představuje úplné odnětí vlastnických práv, anebo kdy předmětná činnost převáží veřejný zájem na ochraně životního prostředí. Sřety zájmů v území jsou upraveny celou řadou právních prostředků a institutů, které úzce souvisí s ochranou životního prostředí a které lze využít za účelem prosazení těch či oněch zájmů. Jím je věnována šestá část této publikace.

V poslední kapitole jsou shrnuty základní myšlenky, k nimž dospěli členové autorského kolektivu a vyvozeny závěry, které vyplynuly ze zkoumané problematiky dvojedineho vztahu mezi vlastníkem či podnikatelem a ochranou životního prostředí. Je přáním všech, kteří se na této monografii podíleli, aby právní úprava poskytovala vyváženou ochranu jak vlastnickým právům a podnikatelské činnosti, tak i životnímu prostředí. Při zkoumání proporcionality těchto zájmů však přece jen je třeba vycházet ze základní zásady novodobé právní úpravy, formulované již na počátku devadesátých let minulého století doc. Milanem Pekárkem,² a to zásady vyjadřující, že životní prostředí je tou nejvyšší hodnotou!

Ilona Jančářová, Jakub Hanák a Ivana Průchová

² PEKÁREK, Milan. Principy práva životního prostředí. Časopis pro právní vědu a praxi, Brno: Masarykova univerzita. Právnická fakulta, 1994, roč. 2, č. 4, s. 112-119. ISSN 1210-9126.

II PODNIKATEL PŘI OCHRANĚ ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

1 Několik poznámek k právnímu postavení vlastníka a podnikatele ve vztahu k ochraně životního prostředí

Milan Damohorský

Ve své stručné úvodní kapitole bych rád přičinil několik poznámek k právnímu postavení vlastníka obecně a podnikatele zvláště ve vztahu k ochraně životního prostředí. Chtěl bych poněkud rozebrat zejména nesmyslné a nefunkční vztahy a vazby mezi překombinovanou, nejasnou a mnohdy již jazykově absurdní právní úpravou a naším každodenním životem a správnou praxí. Snad by má kapitola mohla vyvolat též nějakou diskusi či reakci. Je záměrně psána provokativně, dosti kriticky a spíše „*lehčím perem*“ a nečiní si nárok na hlubokou vědeckost či filosofičnost.

1.1 Vymezení pojmů

Již můj dědeček Jindřich Damohorský za první československé republiky (nebylo-li to ještě dokonce na konci Rakouska – Uherska) ve svém kupletu, který se jmenoval tak nějak jako „profese“, psal že „*Jeden skládá pytle z vozu a říká si skladatel, druhý zase něco někam staví a je to pan stavitel...*“. Prostě chtěl už tehdy v komické podobě vyjádřit, jak spolu mnohdy neodpovídá sloveso (širší) s podstatným jménem (užší) při stejném slovním základu a jak se mnohé velmi nadhodnocuje a vytváří se tak zcela mylné představy. Již tehdy to asi bylo aktuální, a co teprve dnes.

Připomnělo mi to, že i v současnosti jsou různé subjekty v českém právním řádu různě vymezeny. Do právních vztahů, a to i těch týkajících se životního prostředí, tak vstupují jak fyzické a právnické osoby, tak i stát. Tyto tři skupiny subjektů však mohou mít nejrůznější formu, ve které se jeví navenek a která je příslušným způsobem i označována. Tato označení a vymezení obsahují jak normy práva soukromého, tak často i práva veřejného. Mnohdy je obsahové vymezení těchto forem velmi nejednoznačné a hlavně mu neodpovídá postavení a rozsah práv a hlavně povinností právem jim přiznaných.

Právní vymezení pojmu nemusí zcela odpovídat jeho věcné stránce. Vlastník je každá osoba, resp. subjekt práva, který něco (věc) vlastní. Vzhledem k ustanovení čl. 11 LZPS a historicky zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „OZ“) a nově zákona č. 89/2012 Sb., nový občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „NOZ“), jsme vlastníci v praxi v podstatě všichni, protože každý něco má, ba i ten bezdomovec. Pojem podnikatel je samozřejmě užší, protože to jsou jen ty osoby právnické a fyzické oprávněné vykonávat podnikatelskou činnost, které podle právních předpisů splňují určité podmínky a jsou zapsány v předepsaném, státem vedeném, seznamu.

Osoby fyzické a právnické se v zásadě dělí na prosté (bez podnikatelské činnosti) a ty podnikající. Vždy je třeba v konkrétním případě posuzovat, zda svůj právní úkon činí osoba v souvislosti se svou podnikatelskou činností, a to i v širším slova smyslu, nebo mimo ni, což má význam zejména pro následné odpovědnostní vztahy. Pro ochranu životního prostředí je to velmi typické. Podnikatel např. poskytuje pohostinské a restaurační služby, ale odstraňuje protiprávně stromy před svými nemovitostmi, aby na ně a přilehlé reklamní poutače bylo lépe vidět.

Různé subjekty, jsou v právu životního prostředí rozličně označovány. Srovnej např. slovní spojení či výrazy jako „*každý, podnikající osoba, chovatel, pěstitel, oprávněná osoba, původce, provozovatel zdroje znečištění atd.*“. Obsahové vymezení i míra určitosti těchto pojmů se přitom může poměrně velmi lišit, občas naopak i překrývat.

Jazykové stránce neodpovídá nejen právní úprava veřejnoprávní, ale i NOZ do ní vnáší další chaos a je krokem zpět. Srovnej například již archaický a spíše až směšně znějící pojem „*spolek*“ oproti docela moderně používanému „*občanskému sdružení*“. Od občanské společnosti se tak opět vracíme ke spolčování se, přecházíme tím plynule z 21. do 19. století, kdy život spolkový vznikl a vzkvétal. Nic proti tomu, ale společenská realita (včetně té jazykové a vyjadřovací) již je opravdu někde jinde. Drtivá většina dřívějších občanských sdružení si tak název spolek do názvu či za něj nechce dát (stydí se za takové označení) a má dojem, že by se tím dehonestovala. Hrozí jim totiž rčení jako: „*Vy jste mi nějak divnej spolek...!*“ (jen aby z toho nakonec nebylo nějaké „*zločinné spolčení*“). Týká se to například asi sedmdesáti vědeckých společností

sdužených v Radě vědeckých společností při Akademii věd ČR a mnohých dalších subjektů.

1.2 Předpoklady pro činnost

Právnícké osoby, ale obdobně i fyzické osoby oprávněné podnikat, by měly mít rozsah svého možného podnikání vymezen alespoň poněkud úměrně svému majetku, a to jak představovanému finančním jměním, tak i jejich vybavením (zejména strojům a dalším technickým zařízením, ale i personálním složením). Naši klasici, typu Karla Čapka, by asi řekli, že by se měly hlavně jevit navenek. Jakápak je to právnícká osoba, která nakládá s miliony či miliardami korun a stát či Evropská unie ji i takové prostředky svěřuje, když nemá vlastní kancelář, pevnou adresu, zaměstnance, infrastrukturu atd. Dnes se vše redukuje na emailovou adresu, webovou stránku a bankovní konto (zpravidla pak v zahraničí). Prostě je to pouze (mnohdy ani nedohledatelná) virtuální realita.

Příkladem, kdy neodpovídá rozsah zamýšlené činnosti významu podnikajícího subjektu, je např. záměr firmy se základním jměním 100 000 Kč těžít grafit za miliardy korun po několik desetiletí. Takovéto subjekty by vůbec neměly mít oprávnění o příslušná povolení žádat, resp. by je neměly v žádném případě dostat. Jejich možnosti garance seriózního provádění prací a nesení případné následné odpovědnosti zjevně neodpovídají jejich velikosti. Bohužel se tak v praxi děje více než často. Stát a společnost si takovým rozhodováním „*žadělává na velké problémy*“ do budoucna,

Podnikatel by měl tedy reálně (nejen právně) existovat, a to nejlépe dlouhodobě. V prvním roce své právní existence by žádná právnícká ani fyzická osoba podnikající neměla mít nárok na jakoukoliv podporu z veřejných zdrojů, a to bez ohledu zda podniká nebo je veřejně prospěšnou. Pokud to nejsou schopny zohlednit při svém rozhodování stát, kraje a obce již svojí obecnou úvahou a „*zdravým selským rozumem*“, pak by tato omezení měla být napříště výslovně a striktně uvedena v příslušných zákonech. Dochází dnes v praxi k absurdním situacím, kdy po několika týdnech, mnohdy dokonce dnech, již takový subjekt žádá o značné dotace a ty nakonec dostane.

Obdobné poznámky však platí i pro tzv. nevládní organizace (NGOs) a přiměřeně pro politické strany a hnutí. Měly by opravdu mít alespoň nějakou

členskou základnu, odpovídající majetek, vyvíjet reálnou činnost atd. po nějakou minimální dobu (řekněme alespoň jeden či dva roky). To by měl být zákonný předpoklad pro jejich připuštění do různých řízení, ale i do voleb.

Jistě by se dalo najít mnoho dalších příkladů, kdy obsah a forma jsou u právnických osob ve vzájemném rozporu. Též řada „*subjektů spících*“ a v podstatě existujících jen právně a virtuálně, ale reálně neexistujících je z hlediska praktického stavem nepříznivým a špatným. Nejen, že to zatěžuje i stát (hlášení daňová, statistická atd.), ale vytváří to nejen latentní, ale i reálný prostor pro různé podvody a delikvenci obecně. Měli bychom tedy činit maximální kroky k opětovnému přechodu od virtuality k realitě, alespoň u těch, co po státu něco chtějí (dotace, podpory, účast ve správních řízeních, účast ve volbách atd.). Stát by měl podporovat „žijící subjekty“ nikoliv „*mrtvolky*“, tedy s výjimkou pohřebnictví.

1.3 Absence morálního substrátu právní regulace

Kde chybí morální substrát ve společnosti, tam právní regulace zmůže opravdu jen velmi málo. Pokud nebudeme usilovat o určitou mravní obrodu (po té volá pravidelně každá další generace české společnosti), pak se nám právo bude do značné míry vymykat z rukou a míjet se svými účinky. Mnohdy vůbec chybí přesvědčení, že to či ono je dobré a správné.

Slušnost se postupně z našeho chování vytrácí a stává se spíše archaismem nebo dokonce jakýmsi sprostým slovem.

Představa, že i do budoucna bude a může právo řešit úplně všechno je nesprávná a lichá. Právo je a bude vždy jen minimem morálky, byť v poslední době jde do značné hypertrofie a kasuistiky. Nikdy však nepokryje (ani nemůže) vše. Navíc právo a spravedlnost jsou též dvě různé roviny.

Je potřeba usilovat o to, aby co nejvíce problémů, kde to jde, bylo řešeno mimo právo jen působením morálky. Stát, obce a kraje, ale i spolky, politické strany či církve by neměly zanedbávat a podceňovat svoji výchovnou, vzdělávací a osvětovou činnost, ale i morální a politickou odpovědnost svých členů a činovníků. Na druhé straně by to s ní neměly přehánět subjekty, které jsou primárně a přímo založeny pro kontrolu, sankcionování a zjednávání nápravy, a to nejen orgány činné v trestním řízení, ale například i tzv. inspekce. Tato poznámka se týká zejména České inspekce životního prostředí a jejího nového vedení.

1.4 Kompenzace ztrát vlastníka

Vlastníkovi jistě náleží kompenzace ekonomické újmy, kterou utrpěl jako důsledek omezení plynoucích z veřejnoprávní ochrany životního prostředí, resp. jeho složek. S novým občanským zákoníkem se navíc tyto ztráty vyjádřené v penězích budou zřejmě dále rozšiřovat i na různé formy újmy morální a etické, mnohdy až jdoucí do absurdna.

Pokud jde o kompenzace ekonomických ztrát vzniklých z omezení vlastnického práva (zpravidla jako ekonomické složky - *ius utendi et fruendi*) tak, jak ji má upravenu například zákon o ochraně přírody a krajiny či vodní zákon, pak jsou jistě na místě. Měly by však být poskytovány výlučně v situacích, kdy osoba vlastníka skutečně nějakou konkrétní ztrátou trpí. Nemůže např. intenzivněji hospodařit, popř. vůbec dosahovat nějaký užitek. Nemělo by jít o simulaci činnosti, kterou vlastník po mnoho let dříve nikdy nevykonával a nyní se spekulativně domáhá nějakých náhrad. Kontrolním bodem by tedy měly být hospodářské výsledky vlastníka alespoň za několik uplynulých posledních let. Podmínkou pak že v minulosti vůbec dotčené pozemky nějak využíval či obhospodařoval.

Je otázkou, zda je lepší poskytovat spíše každoroční kompenzace, jak je tomu dosud, nebo by nebylo efektivnější, ale i pro stát levnější, zavést do budoucna jednorázové (byť podstatně vyšší) paušální částky?! Chybí mi zde širší právně ekonomická studie efektivity a vývoje těchto kompenzací poskytovaných státem, alespoň se mi ji dosud nepodařilo dohledat!

1.5 Církvě a náboženské společnosti jako vlastníci (podnikatelé) ve vztahu k ochraně životního prostředí

Dosud se také, alespoň pokud je mi známo, v rámci právního teoretického ani věcného výzkumu a statistiky nikdo komplexně a seriózně nezabýval novým postavením církví a náboženských společností jako nových poměrně významných vlastníků půdy, zejména té lesní, ve vztahu k ochraně životního prostředí.

Zákon o tzv. církevních restitucích dává nově církvím, zejména té římskokatolické, velké majetky, a to jak v podobě naturální (stavby a pozemky), tak i finanční, jdoucí do řádů mnoha desítek miliard Kč. Nechci se zabývat aspekty politickými, ekonomickými ani morálními, ale chci poukázat

na otázku, zda jsou církve na svoji novou roli a funkci „*bospodáře a ekologa*“ vůbec dostatečně personálně, odborně i jinak připraveny?! Mohou si samozřejmě najmout celou řadu „*nezjištěných odborníků*“. Těch se jim zajisté jako novým bohatým subjektům v České republice nabídne či přihlásí celá řada. Otázkou však je reálná správa zejména lesů, luk, pastvin a rybníků.

Je také nanejvýš praktickou otázkou, zda naopak za vydané pozemky v různých zvláště chráněných územích (nejen ochrany přírody) nebude muset stát opět brzy opět vyplácet církvím nemalé kompenzace za omezení jejich využívání a zda tak seznamy vydávaným pozemků neměly být formulovány spíše výčtově a vážen každý jednotlivý pozemek, popř. i stavba. Je již nyní zjevné, že ačkoliv snad jsou církevní restituční tzv. restituční tečkou po čtvrtstoletí vývoje České republiky po roce 1989, jejich právní (soudní), věcné i praktické dopady a souvislosti budou doznívat ještě minimálně několik desetiletí.

1.6 Nové zásady práva životního prostředí

Na základě svých již mnohaletých zkušeností se stále více přikláním k tomu, že mezi nové zásady právní úpravy ochrany životního prostředí by zřejmě bylo vhodné zařadit také principy proporcionality a reálnosti. V následujících řádkách se pokusím objasnit, proč by tomu tak mělo být.

1.6.1 Uměřenost – přiměřenost (*proporcionalita*)

Zásada přiměřenosti, resp. uměřenosti by měla odrážet, jak na jedné straně přiměřené vybavení žadatele o různé státní licence, akreditace a povolení (platí to konečně i pro dotace) k provádění různých činností, tak na druhé straně i rozumně nastavené podmínky ze strany státu.

Vliv a význam, což platí i pro politické strany a další subjekty, by se měl poměřovat velikostí, silou a reálnou činností subjektů.

Stát by měl zkoumat nejen splnění hmotných či procesních podmínek ryze formálně, ale též se neformálně přesvědčovat v praxi (v životě a v terénu), zda tomu tak doopravdy je.

Právní normy by měly být jasně konstruovány v linii: subjekty – povinnosti – sankce – nápravy. Tato linie by měla být jasně v jednotlivých zákonech, případně i ve více zákonech stanovena a dodržována. V současnosti

v mnoha ohledech není zcela jasné, kterých subjektů se ta která povinnost týká či co na ně dopadá v případě jejich neplnění.

Přiměřený by měl být ve svém rozsahu, jednání a požadavcích i stát. Česká republika ve své moderní poválečné historii šla vždy z extrému do extrému. V socialistickém období bylo řízeno, vlastněno, kontrolováno a rozhodováno vše státem ovládaným jen jedinou politickou stranou, resp. spíše její „*elitou*“. Naopak období po roce 1989 je charakterizováno postupnou likvidací, rozpouštěním a všemožným oslabováním státu a jeho rolí, a to jak v úrovni politické, tak i hospodářské a částečně i právní. Stát však musí zajišťovat základní funkce vůči všem svým občanům. Jde v první řadě o bezpečnost, a to nejen vojenskou a policejní (navenek a dovnitř), ale i ekologickou, hygienickou a spotřebitelskou. Stát či dokonce nadnárodní uskupení (EU, NATO) musí zajistit vše to, co není schopen si zajistit jednotlivý občan (byť sdružený do rodin, obcí, krajů či spolků).

Je zjevné, že Česká republika v minulých letech šla v oslabování státu příliš daleko, takže dnes zjevně nemá dostatečně silnou a funkční armádu a ani ostatní bezpečnostní sbory nejsou v optimálním stavu. Má však paradoxně poměrně početné soukromé bezpečnostní agentury, což je mimo jiné nebezpečím i pro samotnou demokracii. Jediným opravdu funkčním sborem tak zůstává Hasičský záchranný sbor, který přes veškerá krácení rozpočtu a snižování podpory, je ve své profesionální, ale částečně i amatérské podobě, schopen čelit každodenním výzvám, problémům a hrozbám. V plné míře to platí i pro zdolávání havárií a mimořádných stavů v oblasti životního prostředí a jeho složek.

Otázkou je, co vše se vůbec musí převádět ze státních rukou?! Dle mého názoru by se vůbec nemělo privatizovat vše co souvisí s bezpečností a hlavně s funkcemi státu. Paradoxně rušení a zmenšování vojenských újezdů (např. Brdy v posledním období) nemá jen podobu finanční úspory pro stát (udává se 70 milionů Kč ročně), ale na druhé straně i značného ohrožení kvality tamní přírody, ale zejména zdrojů pitné vody pro Středočeský kraj. Podobných příkladů je jistě možné najít vícero.

Jde tedy opět o přiměřenost, co si má stát ponechat a co nikoliv, jaké funkce má vykonávat, jaké již nikoliv atd. Staré pravidlo o zlaté střední cestě zde dle mého názoru opět nachází svého plného uplatnění. Stát by se neměl rozdat

do poslední koruny ze svého vlastnictví, jak jsme toho byli nedávno téměř svědky, ale ponechat si zdroje a rezervy nutné pro svoji činnost. Nakonec státní podniky jako Lesy České republiky či českobudějovický Budvar jsou vítaným zdrojem rezerv při všech výpadech peněz do státního rozpočtu. Některé věci jako je bezpečnost v oblasti výbušnin, nebezpečných chemických látek, zbraní, zdrojů jaderného záření atd., musí stát nejen účinně a přísně veřejnoprávně kontrolovat, ale mnohdy si i materiálně ponechat ve svých rukou.

1.6.2 Realnost - uskutečnitelnost

Druhou novou právní zásadou by měla být realnost, tedy uskutečnitelnost rozhodnutí či postupů z práva plynoucích. Je sice hezké, když teoreticky je možné ukládat mnohamilionové pokuty osobám, které životní prostředí poškozují a ničí, ale v praxi nejsou tyto pokuty využívány ani ve výši poloviny jejich zákonných rozpětí. Na druhé straně mnohá nápravná opatření jsou orgány veřejné správy ukládána v takové podobě, rozsahu a časových horizontech, že je ani nejsilnější možný subjekt nedokáže splnit. Rozhodování ve věcech environmentálních se tak mnohdy stává zcela nereálným až kontraproduktivním.

Realnost je tak obsažena i v tom, že existující státní orgán ukládá existujícímu právnímu subjektu přiměřenou sankci a/nebo opatření. Vraťme se opět ze světa fikcí a virtuality do reálného a normálního života. Pro ochranu životního prostředí je to nezbytné.

1.7 Hypertrofie (nejen) práva

Žijeme v éře hypertrofie práva a všeho, co je s ním spojené – růstu množství úředníků, spisů a techniky. Fyzická omezení a limity, které byly dříve v papíru, kapacitě archivů, fyzických schopnostech písárek na psacích strojích atd. s počítači zcela odpadla. Nemyslí se a bezduše se jen kopíruje, což má zásadní negativní vliv na správní rozhodování. Spisy se natahují a prodlužují, jejich obsah a kvalita je však často velmi ubohá. V oblasti ochrany životního prostředí je to v posledním desetiletí zvláště markantní.

Cestou hypertrofie a kasuistiky jde v poslední době nejen právo veřejné, kterému je to asi z podstaty věci poměrně vlastní, ale kupodivu i právo

soukromé (srovnej např. základní parametry NOZ). Pravidlo, že neznalost zákona nikoho neomlouvá, které je jakýmsi předpokladem fungování práva a každé společnosti, a to i pokud jde o ochranu životního prostředí, tak postupně bere za své a je nahrazeno jen jakousi ostražitostí vůči právu a dále již jen najímáním profesionálních právníků (advokátů) v podstatě na vše. Vůči extrémně chudým a extrémně bohatým fyzickým osobám se pak právo (snad stále ještě s výjimkou práva trestního) začíná míjet svými účinky a přestává tak plně fungovat.

1.8 Závěr a shrnutí

Tato úvodní kapitola chtěla ukázat na některé absurdity počátku třetího tisíciletí, a to nejen v české společnosti a nejen v oblasti práva životního prostředí zejména ve vztahu k vlastníkům a podnikatelům

Pokud jde o právní vztahy, pak by měl vývoj jít zcela opačnou cestu, než v ČR ve třetím tisíciletí prozatím jde. Tedy právní úpravy by se měly spíše zjednodušovat a zpřehledňovat, a to jak věcně, tak i právně. Zejména jazykové stránce by měla být opět věnována náležitá pozornost, a to i ve výtahu k překladům norem evropských. Jeden a týž pojem by měl být definován a užíván jen jednou pro celý právní řád, nikoliv vždy jinak vymezen pro každou jednotlivou právní normu.

Právo by aktivní roli mělo přiznávat jen těm subjektům, které nejen virtuálně, ale hlavně reálně existují, a to po určitou minimální dobu. Odstranily by se tak mnohé podvody, obstrukce, problémy i průtahy hned v jejich latentní podobě. Tím samozřejmě nechci jakkoliv zpochybňovat rovnost subjektů ve státě a před zákonem a jejich stejná práva a povinnosti. Nicméně ten, kdo něčím opravdu je a na nic si nehraje, parafrázuji Jana Wericha, by vždy ve slušné společnosti a v právním státě měl mít přednost a výhodnější postavení.

Společenské zájmy všeobecně jsou pak (stejně jako lidská práva) komplexní, nedělitelné a univerzální. Nelze tedy ve jménu hospodářského růstu nadále ničit přírodu a životní prostředí či neudržitelně omezovat práva a zájmy sociální apod. Vše by mělo tvořit jediný, harmonický a trvale udržitelný celek vztahů. Vlastníci i podnikatelé v tom jistě hráli, hrají a budou hrát významnou a nezaměnitelnou roli.

2 Podnikatelé, obce a životní prostředí

Jarmila Pokorná

2.1 Úvodem

Postihnout jednou relativně stručnou úvahou podstatné rysy vztahu podnikatelů a životního prostředí je úkol jen obtížně splnitelný. Již v samotné definici podnikatele v občanském zákoníku se prolínají prvky veřejnoprávní i soukromoprávní. Úvahy na téma respektování životního prostředí při jednotlivých druzích podnikání by vyžadovaly třídění podnikatelských činností podle míry jejich vlivu na životní prostředí a směřovaly by patrně k závěrům o specifických druzích regulace podnikatelských činností soustavou veřejnoprávních zákazů spojených se sankcemi. Úvahy o ekonomických zvýhodněních či znevýhodněních, které by měly podnikatele motivovat ke zvýšeným ohledům k životnímu prostředí a bránit riziku jeho poškození, by směřovaly do mimoprávních oblastí. Uvedené směry právních i dalších analýz by však překračovaly zamýšlený rozsah tohoto příspěvku. Jeho autorka se také necítí být k takovým analýzám odborně povolána.

Východisko z naznačených pochybností autorka nabízí v orientaci na oblast, které se věnuje jen omezená pozornost, ale která je pro ochranu životního prostředí velmi důležitá. Jde o činnost obcí zajišťovanou pomocí právnických osob soukromého práva, obchodních společností, jejichž základním posláním jsou aktivity na pomezí podnikání a veřejné služby významné právě pro životní prostředí v obcích: odstraňování odpadů, veřejná doprava, péče o zeleň, zásobování vodou. Pozornost však nebude zaměřena na uvedené oblasti jako takové, nýbrž na právně organizační problémy spojené s vytvářením a fungováním obchodních společností sledujících veřejně prospěšné cíle, jejichž většinouými nebo jedinými společníky jsou obce.

2.2 Vymezení pojmu podnikatel a podnikání

Vnímání podnikatelů jako právní kategorie se účinností občanského zákoníku změnilo a změny zasáhly i osoby, které se věnují podnikatelským činnostem směřujícím do oblastí, které souvisejí s ochranou a vytvářením životního prostředí. Skupina osob, kterou označujeme pojmem podnikatelé, jako by odporovala základnímu členění osob na fyzické a právní (§ 18 NOZ), neboť obsahuje obě kategorie osob a navíc v sobě slučuje osoby, které se zabývají

velmi různorodými činnostmi a které se velmi významně liší i rozsahem a vlivem těchto činností na okolí. Obtížně se proto nacházejí společné rysy, které by opravňovaly konstituování podnikatelů jako samostatné právní kategorie. Ještě obtížnější je bližší charakteristika subjektů podnikajících v oblastech, které stojí na hraně podnikání a zajišťování veřejného zájmu.

Pro účely soukromého práva vymezuje kategorii podnikatelů NOZ v ustanovení svého § 420, v němž jako základní znak charakterizující podnikatele užívá kritérium činnosti vykonávané profesionálním podnikatelským způsobem. Nerozlišuje při tom podnikatele různého druhu, nýbrž zachovává jednotný pojem podnikatele zahrnující osoby fyzické i právnické. Úprava neodděluje vlastní vymezení podnikatele jako specifického subjektu a vymezení podnikání jako činnosti, kterou se tento subjekt zabývá, nýbrž určuje, že podnikatelem je každý, kdo vykonává samostatně, na vlastní účet a odpovědnost výdělečnou činnost živnostenským nebo jiným obdobným způsobem se záměrem činit tak soustavně a za účelem dosažení zisku. Není proto pochyb o tom, že podnikatelé jsou osoby, které se profesionálně věnují takovým činnostem, jejichž cílem je uspět na trhu v soutěži s ostatními a získat tak pro sebe hospodářský prospěch.

Stavebními prvky definice a současně znaky, které charakterizují podnikání a odlišují je od ostatních činností, jsou:

- **samostatnost:** podnikatel činí sám organizační rozhodnutí o výkonu své činnosti, určuje její zaměření, dlouhodobé cíle i taktiku k jejich dosažení. Nepodléhá žádným příkazům dalších osob, v právním styku pro něj platí zásada autonomie vůle - volí si sám svoje partnery, s nimiž uzavírá smlouvy a bere na sebe povinnosti, které vyjednal vlastními svobodnými projevy vůle.
- **Výkon činnosti na vlastní účet a odpovědnost:** pouze podnikatele samotného stíhají příznivé i nepříznivé důsledky jeho svobodných rozhodnutí, u jeho osoby se koncentrují výnosy i ztráty. Podnikatel je povinen plnit povinnosti, které na sebe v obchodním styku vzal, a je též oprávněn požadovat totéž od ostatních účastníků obchodního styku. Podnikatel sám nese rizika spojená s podnikáním a také jen na jeho rozhodnutích závisí, jaká opatření ke zvládnutí rizik přijme.
- **Soustavnost:** podnikáním není činnost nahodilá, příležitostná, ojedinelá. Předpokládá se, že podnikatel má určitý záměr, k jehož realizaci volí některou z forem, které právní úprava pro podnikání nabízí.

Neznamená to však nepřetržitost činnosti ani to, že by nemohl měnit předmět podnikání, jemuž se věnuje, nebo že by nemohl činnost na omezenou dobu přerušit, pokud si zachová záměr v ní pokračovat.

- Činnost sleduje **dosazení zisku**: podnikatel primárně počítá s tím, že mu podnikatelská činnost přinese nové zdroje, ať již ve formě peněz nebo jiného hmotného výsledku. Pro naplnění tohoto znaku není podstatné, zda se ziskový záměr skutečně splní, podnikání může v určitém období skončit i ztrátou, důležitý je ziskový cíl, který je podnikáním sledován.
- Činnost je vykonávána **živnostenským nebo obdobným způsobem**: podnikatel je osoba, jež do hospodářského systému vstupuje s nabídkou zboží či služeb, kterou směřuje ke spotřebitelům či ostatním podnikatelům a dalším potenciálním zájemcům. Jeho činnost je tedy orientována na nabídku jiným osobám, nikoli na pouhé zhodnocování vlastního majetku. Podnikatel se tím odlišuje od investora, který hledá vhodné příležitosti pro uložení volných prostředků.

Je zřejmé, že okruh osob náležejících do kategorie podnikatelů je velmi široký a nemá přesně vytyčené hranice. Vždy bude nutno prozkoumat činnost, kterou daná osoba provádí, a rozhodnout, zda tato činnost vykazuje zákonné znaky podnikání. Určité vodítko v těchto úvahách nabízí NOZ sám a doplňuje základní vymezení podnikatelů o další kritéria.

Podle prvního z nich se za podnikatele považují všechny osoby zapsané do obchodního rejstříku (§ 421 odst. 1 NOZ). Úprava určující, které osoby se do obchodního rejstříku zapisují, ať již obligatorně nebo fakultativně, je nově předmětem samostatného zákona č. 304/2013 Sb., o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob. Podle § 42 tohoto zákona se do obchodního rejstříku povinně zapisují **obchodní společnosti a družstva** podle zákona o obchodních korporacích, fyzické osoby na vlastní žádost a další osoby, u nichž to stanoví zákon. Druhé kritérium se váže na veřejnoprávní oprávnění podnikat a s pomocí vyvratitelné domněnky stanoví, že podnikateli jsou osoby, které mají k podnikání živnostenskou nebo jiné oprávnění podle speciálních zákonů, pokud ovšem neprokáží opak (§ 421 odst. 2 NOZ). Skupina podnikatelů, kteří při svém podnikání cíleně směřují k činnostem významným pro ochranu životního prostředí, bude často alespoň v některých aspektech náležet ke skupině tzv. podnikatelů podle formy. Půjde o obchodní společnosti zapsané do obchodního rejstříku, které

nevykonávají podnikání zaměřené jednoznačně na zisk, nýbrž se věnují aktivitám s významem ochranným, které formují a ovlivňují životní podmínky všech obyvatel v daných regionech.

Určení, které osoby náležejí ke skupině podnikatelů, má význam především pro úpravu jejich práv a povinností ve vztahu k jiným podnikatelům i jiným osobám. Obecným východiskem je zde § 5 NOZ, který upravuje povinnost postupovat s **profesionální péčí** vyplývající z určitého povolání nebo stavu. Tato povinnost platí nepochybně pro podnikatele, u nichž lze očekávat nejen věcné znalosti a zkušenosti, které se váží k oboru podnikání každého podnikatele, ale též vyšší úroveň znalostí a zkušeností pramenících z toho, že se podnikatelé pohybují v prostředí, které takové znalosti a zkušenosti vyžaduje a motivuje každou osobu, která v daném prostředí chce uspět, aby příslušné znalosti a zkušenosti získala. Pokud podnikatel nejedná s potřebnou úrovní odbornosti a péče, musí nést následky s tím spojené.³

³ Pro názornost opět uvádíme jedno z rozhodnutí Nejvyššího soudu: žalovaný nebyl jen pronajímatelem a vlastníkem pozemku, na němž byl nainstalován zříčený vánoční strom, ale na organizaci vánočních trhů, jejichž součástí bylo mimo jiné vztýčení dotčeného vánočního stromu, se podílel jako spolupřádatel, a to jednak finančně a dále tím, že jako majitel uvedeného vánočního stromu (jež dostal darem od obce Velké Karlovice) je poskytl prvnímu žalovanému za účelem jeho vztýčení na svém pozemku, a to na náměstí uprostřed města, kde se obvykle pohybuje mnoho lidí a u příležitosti vánočních trhů lze očekávat zvýšenou návštěvnost. I to bylo důvodem ke zvýšené obezřetnosti.

Hlavní příčinou zřícení vánočního stromu byla nedostatečná kvalita dřeva, jež způsobila, že strom nebyl schopen odolat silným poryvům větru. Druhý žalovaný tedy poskytl prvnímu žalovanému k jeho provozní činnosti, uskutečňované na pozemku, jehož byl vlastníkem, a ve spolupráci s ním věc, jež pro své vlastnosti byla nevhodná k účelu, k němuž měla sloužit a k němuž byla prvním žalovaným také použita. Vada dřeva byla sice skrytá, ale zjištělná existujícími odbornými postupy, jež však nebyly použity. (Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 15. 6. 2010, č. j. 25 Cdo 374/2008).

Uvedenou problematiku zobrazuje velmi dobře historická judikatura, na níž je možno demonstrovat hranici oddělující podnikatele a jejich činnost od ostatních lidských aktivit:

- K bedlivosti řádného obchodníka (čl. 282 a 344 obch. zák.) náleží jen znalost všeobecných, nikoliv však speciálních, časově omezených a jen pro některé odběratele význam majících tarifních předpisů. (Vázný 3957/1924).
- Pojem “zdatnost” § 1315 obč. zák.: jest pojmem právním, jež je na soudu posouditi z přednesených skutečností. Zdatnost zahrnuje v sobě jak technickou dovednost, tak rozumovou schopnost a mravní způsobilost. (Vázný 5836/1926).
- Při jednáních vyžadujících zvláštních znalostí odpovídati jest i za nedostatek pozornosti a znalostí, které mají pouze odborníci (§ 1299 obč. zák. - zde jde o ABGB). Zákonným předpisem nedoznává změny stupeň patřičné pečlivosti, nýbrž pouze měřítko pro patřičnou pečlivost. Obchodování tělocvičnými potřebami vyžaduje zvláštních znalostí. (Vázný 5840/1926).

Jest na podnikateli pouliční dráhy, by při rozkopané trati šetřil pozornosti § 1299 obč. zák. (opět ABGB). Jest jeho povinností, by učinil taková opatření, aby v noci nebyla bezpečnost lidí a cizího majetku vykopávkami ohrožena, a jež i při větru, dešti a nepříznivých vlivech povětrnostních jsou způsobilé a neselhávají. Pokud nestačí nastavení výstražných svítlen na místě rozkopávků. (Vázný 6777/1927).

Příslušnost ke skupině podnikatelů se projevuje především v úpravě relativních majetkových práv, neboť občanský zákoník určuje řadu odchylek od obecné úpravy, které se uplatní právě pro podnikatele. Reflektují většinou jejich profesionální znalosti a zkušenosti (viz např. ustanovení o neúměrném zkrácení a lichvě v § 1793 až 1797), popř. upravují smluvní typy, které může jako jedna ze smluvních stran uzavřít pouze podnikatel (např. smlouva o účtu § 2662 a násl.), nebo smlouvy, které mezi jinými subjekty než podnikateli nejsou možné (např. smlouva o obchodním zastoupení - § 2483 a násl.).

Vymezení kategorie podnikatele není však důležité jen pro kvalitu soukromoprávních práv a povinností příslušníků této skupiny subjektů, nýbrž přesahuje oblast soukromého práva a identifikuje podnikatele jako adresáty povinností ukládaných veřejnoprávními předpisy. Nečiní tak vždy přímo výslovným uvedením podnikatelů jako adresátů povinností, neboť účelem předpisů veřejného práva je především ochrana určitých obecných hodnot významných pro kvalitu života všech obyvatel státu. Podnikatelé jsou však ti, kteří mnohdy životní podmínky přímo vytvářejí nebo je významným způsobem ovlivňují. Platí to samozřejmě v plném rozsahu pro všechny předpisy, které směřují k ochraně a formování životního prostředí, ať již jde o zákony na ochranu vod nebo ovzduší nebo úpravy regulující podmínky pro umístování staveb či hospodaření s půdou. Povinnosti vyplývající ze zmínovaných předpisů však dopadají s větší či menší intenzitou na všechny podnikatele v daném oboru totožně, aniž by se lišily podle formy, v níž je podnikání realizováno.

Zdálo by se tedy, že zájem na zachování příznivého životního prostředí je právně regulován veřejnoprávními předpisy, které směřují k jednotlivým složkám prostředí a jsou určeny všem adresátům, kteří by mohli kvalitu životního prostředí ovlivnit, ať jde o podnikatele nebo jiné osoby. V tomto pohledu však zaniká jedna důležitá skupina subjektů, jejichž postavení není jednoznačné, neboť jim přísluší oprávnění regulovat podmínky pro dobré životní prostředí stejně jako povinnost vlastní činností tyto podmínky vytvářet. Jde o obce a kraje, jejichž zákonná úprava vymezuje poslání těchto veřejnoprávních korporací totožnými slovy: péče o všestranný rozvoj jejich území a o potřeby jejich občanů.⁴ I když se podrobnější úprava postavení

⁴ Viz § 2 odst. 2 ZoO a § 1 odst. 4 ZOK.

a úkolů obcí a krajů bude v zásadě podobat, jsou mezi nimi i významné rozdíly dané odlišností území, na němž působí. Pro zjednodušení dalšího výkladu se proto omezíme na obce, u nichž se budeme zabývat otázkou, zda pro plnění svých úkolů (včetně péče o životní prostředí) mohou využít právních forem obchodních společností, které jsou podle občanského zákoníku vždy podnikateli.

2.3 Obce a jejich povinnost péče o všestranný rozvoj území

Obce jsou nejen **základní jednotkou územního členění státu**, ale současně **samosprávným celkem**, autonomním společenstvím občanů spjatých s daným územím. Péče o záležitosti tohoto území tvoří základ samostatné působnosti obcí, v níž jednají vlastním jménem, na vlastní odpovědnost a v bezprostředním zájmu územního společenství. Samostatně tak realizují nejen činnosti, které jsou z hlediska správní funkce dílčích organizačních jednotek státu nutné a které jsou jim uloženy obligatorně, ale též činnosti, u nichž jim právní úprava ponechává prostor pro volné rozhodnutí, zda a jak využijí svých oprávnění.⁵

Do sféry samostatné působnosti obcí patří i životní prostředí. Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZoO“) jim umožňuje ukládat povinnosti k ochraně životního prostředí obecně závaznou vyhláškou - obec má takto možnost přímo regulovat chování lidí i právnických osob na svém území stanovením pravidel určujících zejména povinnosti, které jsou adresáti pravidel povinni plnit. Funkce obce jako pečovatele o životní prostředí však vyžaduje též zajištění stabilních struktur, které budou realizovat tak nezbytné úkoly jako je např. zásobování vodou, odvádění a čištění odpadních vod, odvoz a likvidaci odpadů, péče o veřejnou zeleň, vytvoření a provozování určité dopravní struktury, péče o čistotu ovzduší atd. Obce zde nevystačí jen s vlastními vnitřními orgány a vydáváním obecně závazných vyhlášek, nýbrž budou muset využívat pestrou škálu dalších organizačních forem, k nimž budou nepochybně náležet i subjekty, které vykonávají uvedené činnosti jako svoje podnikání. Vzniká tím otázka, nakolik by se obce samy mohly stát podnikateli, popř. zda mají možnost

⁵ KOPECKÝ, M., Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva. Praha: Wolters-Kluwer ČR, a. s., 2010, ISBN 978-80-7357-561-8, s. 173 – 174.

podílet se na podnikání dalších osob, popř. toto jejich podnikání ovlivňovat a podržovat je základnímu poslání obce - péči o potřeby občanů obce a o rozvoj území obce.

Je nepochybné, že do samostatné působnosti obcí patří i její ekonomické aktivity podmíněné tím, že obce mají **vlastní majetek**. Podle zákona o obcích s tímto majetkem hospodáří a jsou povinny majetek využívat účelně a hospodárně v souladu se zájmy a úkoly obcí, pečovat o jeho zachování a rozvoj.⁶ V rámci své samostatné působnosti mohou obce též **zakládat právnické osoby**, mohou do jejich majetku vnášet peněžitě i nepeněžitě vklady a vykonávat v nich práva společníků nebo členů. Obce se tak mohou stávat společně s jinými osobami **společníky obchodních společností**, popř. zakládat jednočlenné obchodní společnosti s výhradně vlastní účastí, a využívat těchto právních forem pro uskutečňování výše zmíněných činností nezbytných pro život obyvatel i udržení zdravého životního prostředí. Zákon o obcích však neurčuje podrobnější pravidla pro správu těchto společností, pouze zmiňuje rozdělení základních působností mezi zastupitelstvo a radu obce (§ 84 odst. 2 a § 102 odst. 2).

Samostatnou otázkou je potom **postavení obcí, pokud by měly samy vykonávat činnosti vykazující znaky podnikání**. Projevuje se specifikum obce jako veřejné korporace, v níž se spojuje její funkce veřejnoprávního orgánu místní veřejné správy s jejím postavením jako soukromoprávní osoby. Obci není žádným zákonem zakázáno podnikat, na druhé straně však obec jistě nepatří k subjektům, jejichž primární funkcí je výkon podnikatelské činnosti. Obec tak může být podnikatelem ve smyslu § 420 NOZ, tj. může samostatně provádět soustavnou činnost vlastním jménem a na vlastní odpovědnost za účelem dosažení zisku směřující k nabízení zboží a služeb zákazníkům, není to však její základní poslání a nepochybně bude omezen i věcný rozsah podnikatelských činností vykonávaných obcí. Dosavadní judikatura Nejvyššího soudu ČR vyslovuje závěr, že obec jako územní samosprávný celek je společenstvím občanů - pospolitostí osob (občanů obce) žijících na určitém území (území obce) a spravujících své záležitosti a jako

⁶ Viz § 38 ZoO, který stanoví základní pravidla pro hospodaření obcí.

taková nemá postavení podnikatele.⁷ I když v citovaném rozhodnutí řešil Nejvyšší soud otázku právního režimu závazkového vztahu podle dnes již zrušeného obchodního zákoníku, jeho závěr o tom, že smyslem existence obce jako veřejnoprávní korporace není podnikatelská činnost, ale správa věcí veřejných, má zřejmě obecnou platnost.

Lze proto učinit závěr, že činnosti, které obce mají vykonávat při péči o životní prostředí a které nejsou zvládnutelné pomocí přímé regulace vydáváním obecně závazných vyhlášek, náležejí ve své převážné většině do prostoru, v němž se **směšuje veřejný zájem** na hladkém fungování záležitostí nezbytných pro život obecního společenství **i podnikatelský zájem** nabízet zboží a služby se ziskovým záměrem.

⁷ Přestože je žalovaná obchodní společnost a nebytové prostory sloužily k provozování její podnikatelské činnosti, žalobkyně postavení podnikatele při pronájmu vlastní nemovitosti (nebytových prostor) v tomto právním vztahu nemá.

Podmínkou toho, aby určitá činnost byla považována za podnikání, je především to, že je prováděna podnikatelem. Legální definici pojmu „podnikatel“ obsahuje § 2 odst. 1 písm. a) až d) ObchZ, přičemž obec nelze podřadit pod žádnou ze zde uvedených zákonných definic podnikatele.

Obec jako územní samosprávný celek je společenstvím občanů - pospolitostí osob (občanů obce) žijících na určitém území (území obce) a spravujících své záležitosti. [§ 1 zákona č. 128/2000 Sb., zákona o obcích (obecní zřízení)]. Je veřejnoprávní korporací (§ 2 odst. 1 zákona o obcích), tzn. veřejnoprávním subjektem, právníckou osobou veřejného práva, která je zřízena zákonem a které je svěřeno zajišťování části veřejných úkolů (výkonu veřejné správy). Jako veřejnoprávní korporace vystupuje ve dvojitým postavení – jako subjekt veřejné moci vykonávající veřejnou moc (projevující se např. ve vydávání obecně závazných vyhlášek, v nichž se jejich adresátům jednostranně ukládají povinnosti, či v činnosti obcí zřízené obecní policie, která za použití zákonem stanovených pravomocí zabezpečuje místní záležitosti veřejného pořádku) a současně jako subjekt práva, vstupující do soukromoprávních vztahů, v nichž má s jinými právníckými či fyzickými osobami rovné postavení. Vstupuje-li obec do právních vztahů soukromého práva (občanského, obchodního, pracovního), vystupuje zásadně stejně jako kterýkoliv jiný subjekt těchto vztahů. Při nakládání s majetkem a vlastními finančními prostředky má tak zásadně stejné postavení jako kterýkoliv jiný vlastník.

Smyslem existence obce jako veřejnoprávní korporace není podnikatelská činnost ve smyslu ObchZ, ale správa věcí veřejných (srovnej čl. 99 a čl. 100 odst. 1 Ústavy, § 2 odst. 1 ObchZ, § 261 odst. 2 ObchZ. § 2 zákona č. 131/2000 Sb., § 1 a § 7 zákona č. 128/2000 Sb.). Proto jen na závazkové právní vztahy mezi samosprávnou územní jednotkou a podnikateli při jejich podnikatelské činnosti, týkají-li se zabezpečování veřejných potřeb, dopadá obchodní zákoník. Ustanovení § 261 odst. 2 ObchZ nemění přitom nic na tom, že obce nejsou podnikateli, jen deklaruje, že okruh právních vztahů vznikajících při zabezpečování veřejných potřeb se řídí částí třetí obchodního zákoníku. (Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 11. 2011, č. j. 33 Cdo 4988/2009)

Prolínání obou stránek činnosti obcí lze demonstrovat na příkladu města Brna:

- **Zásobování města pitnou vodou, odvádění a čištění odpadních vod** provádí akciová společnost Brněnské vodárny a kanalizace, a. s. Její hlavní činností je provozování vodovodů a kanalizací pro veřejnou potřebu, výroba a dodávka pitné vody, vyhledávání poruch na vodovodní síti, vytyčování vodovodů a kanalizací, revize kanalizací, odvádění odpadních a dešťových vod a jejich čištění včetně likvidace kalů. Laboratořemi společnosti jsou prováděny rozborů pitných a odpadních vod. Všechny činnosti akciové společnosti jsou nezbytné pro život města a jeho obyvatel. Společnost působí nejen na celém území města Brna, ale i pro řadu měst a obcí Jihomoravského kraje a kraje Vysočina. Ve struktuře akcionářů vlastní nadpoloviční většinu akcií město Brno, které pronajalo společnosti Brněnské vodárny a kanalizace, a. s. soubor movitého a nemovitého majetku a udělilo společnosti právo provozovat a udržovat vodohospodářskou infrastrukturu města Brna.
- **Sběrem, odvozem, zpracováním a likvidací odpadů** se zabývá akciová společnost SAKO Brno, a. s., která poskytuje komplexní služby v oblasti odpadového hospodářství, zajišťuje pro město Brno veškeré činnosti spojené s provozem systému sběru a svozu komunálního a separovaného odpadu, obsluhuje rozsáhlou síť sběrných středisek odpadů a zpracovává odpad v moderní spalovně, která současně zásobuje město tepelnou a elektrickou energií. Jediným akcionářem společnosti je město Brno.
- **Péče o veřejnou zeleň** je svěřena příspěvkové organizaci Veřejná zeleň města Brna p. o., která byla zřízena ke dni 1. 7. 1995 rozhodnutím zastupitelstva města Brna na jeho VI/II zasedání konaném ve dnech 30. 5.–1. 6. 1995. Organizace má obecně prospěšné poslání spočívající zejména v udržování, rekonstrukci a zlepšování stavu veřejné zeleně celoměstského významu jako jedné z nejpodstatnějších složek životního prostředí města. Její hlavní činností je správa, zakládání, rekonstrukce a údržba svěřených významných parků a stromořadí na celém území Brna. Její právní forma příspěvkové organizace svědčí o neziskové povaze a zaměření na nepodnikatelské činnosti vykonávané ve veřejném zájmu. Příspěvková organizace sice hospodáří s peněžními prostředky získanými vlastní činností, avšak

tyto zdroje zpravidla nejsou dostačující a musí být doplňován peněžními prostředky od jiných osob, především z rozpočtu zřizovatele. Zřizovatel poskytuje příspěvkové organizaci příspěvek na provoz v rozsahu daném potřebami příspěvkové organizace i jejími vlastními zdroji. Vedle této příspěvkové organizace existuje i akciová společnost Lesy města Brna, a. s., jejímž jediným akcionářem je město a která má v obchodním rejstříku zapsány činnosti ryze podnikatelské, i když podle své výroční zprávy za rok 2013 byla založena za účelem správy a rozvoje majetku statutárního města Brna, podnikání s ním, plnění veřejně prospěšných služeb a má zejména obecně prospěšné poslání. Účel její činnosti spočívá v udržování a zlepšování stavu městských lesů a v trvalém zajištění vyrovnanosti lesní produkce se zaměřením na přírodě blízké hospodaření.

- **Veřejnou dopravu** realizuje v Brně Dopravní podnik města Brna, a. s., do jehož předmětu podnikání patří provozování tramvajové a trolejbusové dráhy a drážní dopravy na území města, vnitrozemská vodní doprava veřejná pravidelná i nepravidelná provozovaná na brněnské přehradě a silniční motorová doprava. Jediným akcionářem je město Brno.
- **Správa a údržba komunikací** ve městě je předmětem podnikání akciové společnosti Brněnské komunikace, a. s., jejímž jediným akcionářem je opět město Brno.

I když tento přehled má jen informativní význam, je z něho patrné, že převážná část činností důležitých pro život obyvatel a ochranu životního prostředí, je vykonávána ve formě obchodních společností, na nichž má město Brno většinový podíl, resp. je jediným společníkem těchto společností. Tato skutečnost vede zcela přirozeně k otázkám na fungování takových společností a k úvahám o výhodách a nevýhodách využívání těchto právně-organizačních forem tam, kde se stýkají povinnosti obcí pečovat o zdravý život obyvatel a zdravé životní prostředí s podnikáním ve vodohospodářství, dopravě, využívání a likvidaci odpadů a v dalších oborech spojených s péčí o vytváření životního prostředí, resp. s odstraňováním odpadů a látek, které jsou pro životní prostředí škodlivé. Chceme-li se však blíže zabývat postavením obce jako společníka obchodní společnosti, posuneme se od otázek životního prostředí k obecnějším otázkám konstrukce obchodních společností a místa obce v nich, neboť využití formy obchodní společnosti není

spojeno jen s činnostmi, které se týkají životního prostředí, i když se právě v této oblasti objevuje největší část z nich.

2.4 Obce jako zakladatelé a společníci obchodních korporací

Jak bylo již uvedeno v předchozí části, neobsahuje zákon o obcích žádná speciální pravidla, která by se týkala způsobu zakládání a správy obchodních společností s účastí obcí jako většinových nebo výhradních společníků. Pramenem práva pro tuto oblast bude tedy kromě zákona o obcích především zákon č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích; dále jen „ZOK“).

ZOK nabízí vedle družstva, kterým se však v této úvaze nezabýváme, protože jeho zaměření je jiné a pro podnikatelské činnosti obcí se svou povahou nehodí, čtyři formy obchodních společností, které podle jejich příbuzných rysů člení na dvě skupiny - osobní společnosti a kapitálové společnosti.

Osobní společnosti (veřejná obchodní společnost, komanditní společnost) nejsou pro podnikání veřejnoprávní korporace typu obce vhodné. I tyto společnosti jsou právnickými osobami, oddělují vlastní majetek od majetku svých společníků, umožňují eliminovat podnikatelské riziko a dávají svým společníkům výhradní právo na rozhodování o záležitostech společnosti a kontrolu její činnosti. Na druhé straně však předpokládají účast nejméně dvou společníků, jejich rovné postavení a neomezené ručení za splnění závazků společnosti. Již nutnost účasti alespoň dvou osob a jejich rovnost při řízení záležitostí společnosti signalizují, že účast obce ve společnostech osobního typu je problematická. Obec by musela mít ve společnosti dalšího partnera, vůči němuž by její postavení nebylo privilegované, a nebylo by tudíž zajištěno, že se vždy prosadí veřejné zájmy reprezentované obcí. Využití těchto forem brání též výslovná zákonná úprava: podle § 2 odst. 1 ZOK mohou být osobní společnosti zakládány jen k podnikatelským účelům, popř. k účelu správy vlastního majetku. Prolínání podnikatelských aktivit s činnostmi veřejně prospěšnými, jak je to příznačné pro obce, tak stojí mimo zákonný status osobních společností. Podle § 38 odst. 3 ZoO nesmí navíc obec ručit za závazky právnických osob. Uvedené ustanovení obsahuje sice pod písm. d) výjimku pro právnické osoby, v nichž míra účasti obce samotné nebo ve spojení s jinými obcemi, kraji nebo státem přesahuje 50%,

její praktické užití pro osobní společnosti zakládané s účastí obce nepovažují s ohledem na celkovou konstrukci osobních společností za reálné. Další zákonnou překážku obsahuje § 23 z. č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, podle něhož mohou obce zakládat obchodní společnosti, a to společnosti kapitálové - zákon výslovně zmiňuje akciové společnosti a společnosti s ručením omezeným. I v tomto zákoně však zákonodárce nebyl důsledný, neboť již druhý odstavec citovaného ustanovení dovoluje obcím stát se společně s jinými osobami společníkem obchodních společností, zde již bez dalšího rozlišení jejich konkrétní formy.

Rovněž účast obce jako komanditisty - investora v komanditní společnosti není podle mého názoru v souladu s posláním obce vyjádřeném v § 2 odst. 2 ZoO - obec má pečovat o všestranný rozvoj území a potřeby svých občanů. Toto poslání však těžko může plnit v komanditní společnosti, v níž by jako komanditista neměla právo k obchodnímu vedení společnosti ani k jejímu zastupování navenek.

Z hlediska naplnění zákonem vymezené funkce obcí se jako vhodnější jeví druhá skupina obchodních společností, kterou ZOK označuje jako **kapitálové společnosti** a řadí k nim společnost s ručením omezeným a akciovou společnost. Ve srovnání se společnostmi osobními využívají tyto formy společností odlišné principy, které se však jeví jako velmi praktické právě pro účely účasti obcí jako společníků:

- jde opět o **právnícké osoby**, které mají vlastní majetek, takže dochází k oddělení tohoto majetku a majetku obce a obec není ohrožena rizikovými rozhodnutími vedení společnosti,
- obě společnosti mohou být zakládány a využívány jako **jednočlenné společnosti**. Pro obec to znamená, že ve svých rukou může jako jediný společník koncentrovat veškeré rozhodování, a to jak o základních otázkách existence a činnosti společnosti, neboť jednočlenná společnost nemá valnou hromadu a působnost tohoto orgánu vykonává jediný společník, tak též o otázkách každodenního provozu obchodního závodu společnosti prostřednictvím výkonných orgánů společnosti. Obci jako jedinému společníkovi náleží jmenování a odvolávání členů těchto výkonných orgánů, může proto osobní složení orgánů měnit podle toho, jak se jim daří plnit cíle, které jsou od společnosti očekávány.

S oběma formami kapitálových společností **není spojeno neomezené ručení** za splnění závazků společnosti - u akciové společnosti nejsou akcionáři zákonnými ručiteli vůbec, u společnosti s ručením omezeným je ručení společníků limitováno souhrnem jejich nesplacených vkladů podle stavu zápisu v obchodním rejstříku. Po splnění všech vkladových povinností a zápisu této skutečnosti do obchodního rejstříku ručitelský závazek zaniká. Obec má tedy i z hlediska § 38 odst. 3 ZoO možnost zvolit si právní formu akciové společnosti, v níž zákonné ručení akcionářů neexistuje, popř. jako většinový či jediný společník společnosti s ručením omezeným využít zákonné výjimky v § 38 odst. 3 písm. d) ZoO.

Postavení společníků není rovné, nýbrž je dáno rozsahem jejich vkladů do základního kapitálu společnosti - pokud by obec zakládala společnost spolu s dalšími společníky, popř. vstupovala do již existující společnosti, může mít postavení společníka, který má nadpoloviční účast na základním kapitálu a z toho odvozenou též nadpoloviční většinu hlasů. Vzhledem k tomu, že úprava hlasovacích práv je v obou formách kapitálových společností ponechána zakladatelskému právnímu jednání, může obec disponovat i nadpolovičním počtem hlasů, aniž by se podílela na základním kapitálu společností nadpolovičními vklady. Námitka, že by tím docházelo k jejímu bezdůvodnému zvýhodnění vůči ostatním společníkům (§ 212 NOZ), zde není opodstatněná, pokud by šlo o společnost, jejímž cílem bude naplňování hospodářských, sociálních nebo kulturních funkcí obce ve vztahu k území obce a jejím obyvatelům.

Zákonem upravená vnitřní organizace společností může být modifikována společenskou smlouvou nebo stanovami a umožňuje **svěřit správu společnosti do rukou profesionálních manažerů** - stejně jako je tomu u jiných společníků kapitálových společností může i obec obsadit orgány společností, na nichž se podílí, odborníky pro konkrétní oblast činnosti společnosti, aniž by byla při svém výběru jakkoli vázána např. na členy zastupitelstva či rady obce. Je ale pravda, že výběr členů výkonných a dozorčích orgánů může být u společností s většinovým postavením obce více ovlivňován rozložením politických sil v obci.

Obě společnosti mohou být zakládány i k **nepodnikatelským aktivitám**, na jejich formě a zákonné úpravě to nic nemění. ZOK zachovává kategorii

tzv. **fiktivních podnikatelů (podnikatelů podle formy)** pro kapitálové obchodní společnosti a družstva. Označují se tak osoby, které mají právní formu obchodní korporace určenou pro podnikání, zapisují se do obchodního rejstříku a platí pro ně, že jsou podnikateli, avšak jejich skutečná činnost má nepodnikatelský charakter. U kapitálových společnostech lze tuto možnost dovodit výkladem z opaku u § 2 odst. 1 ZOK. Podnikatelé podle formy využívají z praktických důvodů posílení právní jistoty poměrně podrobnou úpravu obchodních korporací určenou primárně pro bezpečné provozování podnikatelských aktivit, věnují se však jiným činnostem a s podnikateli je spojuje právě jen právní forma obchodní korporace. Užití této právní fikce směřuje k veřejnosti a zbavuje ji nejistoty ohledně osob zapsaných do obchodního rejstříku - zápis sám znamená podnikatelský status a není již třeba, aby veřejnost zkoumala, zda daná osoba opravdu podniká. Z uvedené charakteristiky by vyplývalo, že je to právě kategorie fiktivních podnikatelů, která bude charakteristická pro kapitálové společnosti s účastí obcí. Charakter skutečně fiktivních podnikatelů však má v praxi jen malá část z těchto osob, protože z rejstříkových zápisů vyplývá, že vedle činností veřejně prospěšných se zapsané osoby zabývají též činnostmi, které mají znaky podnikání. Výrazné je toto spojení právě u společností, které zřizují obce k provozování určitých činností nesoucích nejen znaky podnikatelské, ale i veřejně prospěšné. Pokud bychom se vrátili k příkladům společností s účastí města Brna, je z rejstříkových zápisů patrné, že všechny mají zapsán předmět podnikání, který pokrývá mnohem širší okruh činností, než jsou právě jen činnosti prospěšné a nutné pro život obyvatel města a ochranu jejich životního prostředí.

Učiníme-li závěr, že pro naplňování základního poslání obce bude kromě ryze nepodnikatelských subjektů využíváno i podnikatelských právních forem kapitálových obchodních společností a že užití těchto forem velmi dobře reflektuje propojení podnikání i plnění veřejně prospěšných cílů, měli bychom se zabývat též otázkou, jak se postavení obce jako společníka promítá do struktury vnitřních orgánů obce i do vnitřní organizace kapitálových společností.

Orgány obce⁸ tvoří **zastupitelstvo**, kolektivní orgán složený z členů volebných v přímých volbách občany obce. Zastupitelstvo je nejvyšším orgánem obce a náleží mu rozhodování v zásadních otázkách v oblasti samostatné působnosti obce. V námí zkoumané oblasti přísluší zastupitelstvu rozhodovat o založení nebo rušení právnických osob, schvalovat jejich zakladatelské listiny, společenské smlouvy nebo stanovy a rozhodovat o účasti obce v již existujících právnických osobách. Zastupitelstvo též deleguje zástupce obce na valnou hromadu obchodních společností, v nichž má obec majetkovou účast, a navrhuje zástupce obce do ostatních orgánů obchodních společností, v nichž má obec majetkovou účast, a navrhuje též odvolání těchto osob (§ 84 odst. 2 ZoO). Zastupitelstvu je rovněž vyhrazeno rozhodování o poskytnutí peněžitých nebo nepeněžitých vkladů do základního kapitálu obchodních společností (§ 85 ZoO).

Výkonným orgánem v oblasti samostatné působnosti obce je **rada**, jejíž členové jsou voleni zastupitelstvem. Rada za svou činnost odpovídá zastupitelstvu, připravuje návrhy na jeho jednání a zabezpečuje plnění zastupitelstvem přijatých usnesení. V působnosti rady je plnit vůči právnickým osobám založeným zastupitelstvem úkoly zakladatele a rozhodovat ve věcech obce jako jediného společníka obchodní společnosti.

Členem rady je **starosta**, kterého volí zastupitelstvo z řad svých členů a který je odpovědný zastupitelstvu. Starosta zastupuje obec navenek, avšak netvoří vůli obce, jeho jednání je platné jen tehdy, dodrží-li pravidla o tvorbě vůle obce. I když se o postavení starosty vedly v minulosti diskuse, vyřešila pochybnosti judikatura Ústavního soudu ČR, podle níž starosta obce nemohl a nemůže vytvářet sám vůli obce, ale pouze mohl a může tuto vůli navenek sdělovat a projevovat. Rozhodnutí obecního zastupitelstva je třeba považovat za zákonem stanovenou podmínku právního úkonu (*conditio legis*). Jakkoli tedy obecné právní vědomí přisuzuje starostovi obce rozsáhlá oprávnění, opak byl a je skutečností. Starosta obce tedy nemůže platně učinit úkon závažným způsobem ohrožující majetek obce bez platného rozhodnutí

⁸ Zpracováno s využitím publikace KOPECKÝ, M., Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva. Op. cit. s. 225 a násl.

obecního zastupitelstva, případně rady obce.⁹ V současné době je původně judikatorní pravidlo součástí textu zákona, který stíhá právní jednání vyžadující schválení zastupitelstva, popř. rady obce, učiněná bez tohoto schválení sankcí neplatnosti, k níž soud přihledne i bez návrhu (§ 41 ZoO).

Úlohu odborného aparátu pro příslušné orgány obce plní **obecní úřad**, který nedisponuje samostatnou rozhodovací pravomocí v oblasti obecní samosprávy, nýbrž plní úkoly, které mu uložilo zastupitelstvo nebo rada obce. V čele obecního úřadu stojí starosta obce.

Již pouhý popis vnitřních orgánů obce a jejich působnosti vzbuzuje řadu otázek, pokud jde o založení obchodní společnosti s účastí obce i fungování takové společnosti. Základním problémem je propojení vnitřních orgánů obce se strukturou kapitálových obchodních společností při rozhodování o zřízení společností i v rozhodovacích procesech v již existujících společnostech.

2.4.1 Zřizování obchodních společností s účastí obcí

Zřízení obchodní společnosti vyžaduje několik na sebe navazujících postupových kroků, mezi nimiž mají zásadní význam **založení společnosti** zakladatelským právním jednáním a její **vznik** zápisem do obchodního rejstříku. Postup při založení se u obou kapitálových společností odlišuje - společnost s ručením omezeným je zakládána uzavřením společenské smlouvy, popř. vydáním zakladatelské listiny, pokud je zakládána jednočlenná společnost, akciová společnost je zakládána přijetím stanov zakladatelů. Zakladatelské právní jednání musí však v obou případech vyřešit záležitosti bezprostředně nutné pro konstituování společnosti: určení identifikačních znaků budoucí společnosti (obchodní firma, sídlo, předmět podnikání), stanovení jejích zdrojů financování pro první období činnosti (vklady do základního kapitálu), jmenování členů prvních statutárních a dozorčích orgánů, ustanovení správce vkladů. Po založení společnosti musí dojít ke **splacení vkladů do základního kapitálu** v minimálním rozsahu

⁹ Viz nálezy III ÚS 721/2000 z 10. 7. 2001, který sice řešil případ spadající pod dnes již zrušený zákon o obcích č. 367/1990 Sb., avšak jeho závěry mají obecnou platnost - viz např. rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR ze dne 23. 05. 2007, sp. zn. 29 Cdo 507/2007 a ze dne 24. 06. 2009, sp. zn. 30 Cdo 2064/2008.

určeném zákonem (§ 17, 23, 148 a 344 ZOK) a k **získání průkazu podnikatelského oprávnění**. Teprve poté podávají zákonem stanovení osoby návrh na **zápis do obchodního rejstříku**.

Z uvedeného velmi stručného přehledu je zřejmé, že založení obchodní společnosti s účastí obce musí předcházet přípravné období, v němž odborný aparát obce sestaví podnikatelský záměr budoucí společnosti a zpracuje návrh zakladatelského právního jednání. Zpracováním a předložením materiálů bývá zpravidla pověřován právní odbor, popř. právník, který je začleněn do organizační struktury obecního úřadu.

Ve vlastním procesu založení obchodní společnosti hraje z orgánů obce z formálního (resp. kompetenčního) hlediska rozhodující úlohu **zastupitelstvo**, do jehož působnosti je zakládání společností ZoO svěřeno. Jde o výhradní působnost zastupitelstva, jiný orgán obce nemůže o založení obchodní společnosti rozhodovat. Organizací celého procesu bude zajišťovat rada, která bude návrhy zakladatelského právního jednání zastupitelstvu předkládat a doplňovat je popř. vlastními stanovisky a doporučeními. I v případě zakládání kapitálové obchodní společnosti rozhodnutím obecního zastupitelstva musí být při zakladatelském rozhodování zastupitelstva přítomen notář, neboť společenská smlouva i stanovy, jimiž se společnost zakládá, vyžadují formu notářského zápisu. Zastupitelstvo obce je kolektivní orgán, o založení společnosti bude rozhodovat hlasováním, u něhož pro přijetí usnesení vyžaduje zákon o obcích souhlas nadpoloviční většiny všech členů zastupitelstva.

Zastupitelstvu náleží též rozhodnutí o peněžitých nebo nepeněžitých vkladech do základního kapitálu budoucí společnosti. Druh a výše vkladu musí být uvedeny ve společenské smlouvě nebo stanovách (§ 146, § 250 ZOK), pokud by byly vnášeny nepeněžité vklady, je nutné v těchto dokumentech rovněž uvést ocenění předmětných vkladů určené na základě znaleckého posudku.

Zatímco je u zakládání obchodních společností v režimu ZOK zcela jasné, že o vkladech do základního kapitálu budoucí společnosti rozhodují její zakladatelé v okamžiku svého projevu vůle v zakladatelském právním jednání, není u zakládání společností s účastí obcí situace zcela jasná. Je zřejmé, že obce musí též respektovat povinnosti vyplývající ze ZOK, kromě toho

se však jejich postup při zakládání společnosti řídí i ZoO. Ohledně vkladů do základního kapitálu budoucí společnosti se zde střetají tři ustanovení ZoO: podle § 84 odst. 2 písm. e) rozhoduje o založení společnosti zastupitelstvo obce, podle § 85 písm. e) rozhoduje zastupitelstvo o vkladu do základního kapitálu společnosti a podle § 39 odst. 1 vyžaduje záměr obce prodat, směnit nebo darovat nemovitý majetek zveřejnění na úřední desce nejméně 15 dnů před rozhodnutím příslušného orgánu obce. Zdálo by se tedy, že zastupitelstvo by v případě vnosu nemovitého majetku do základního kapitálu budoucí společnosti mělo nejprve rozhodovat o záměru vnést tento vklad a tento záměr by mělo vyvěsit na úřední desce v požadované lhůtě předcházející vlastnímu rozhodnutí o vkladu. Dále by mělo následovat zmíněné rozhodnutí o vkladu a teprve toto rozhodnutí by bylo podkladem pro rozhodnutí o založení společnosti.

Příslušná ustanovení ZoO upravující působnost zastupitelstva je však možno interpretovat i tak, že ve výslovném výčtu dispozic s nemovitým majetkem v § 39 odst. 1 není uveden vklad do základního kapitálu, a proto není nutno o záměru samostatně rozhodovat a záměr zveřejňovat. Stejně tak je možno chápat rozhodnutí zastupitelstva o založení společnosti jako jeden projev vůle, který v sobě zahrnuje i rozhodnutí o vkladu do základního kapitálu, a není proto nutno rozhodovat o téže věci dvakrát. Jistotu o tom, jak by mělo zastupitelstvo postupovat, by však mohlo přinést jen upřesnění úpravy v ZoO.

At' se přikloníme ke kterémukoli řešení, bude zakladatelský proces po uzavření společenské smlouvy nebo vydání zakladatelské listiny pokračovat splacením příslušné části základního kapitálu podle úpravy v ZOK. Dále je nutno, aby nově zřizovaná společnost získala příslušná podnikatelská oprávnění, pokud bude provozovat i podnikání. Jak vyplývá z předchozího výkladu, jsou činnosti obcí směřující k péči o životní prostředí pravidelně spojením aktivit s rysy veřejného zájmu i podnikání, podnikatelské oprávnění bude proto pro novou společnost nezbytné. Zpravidla půjde o živnostenské oprávnění v podobě ohlašovací živnosti.

Celý proces končí podáním návrhu na zápis společnosti do obchodního rejstříku. Návrh podávají podle § 46 odst. 2 a 3 z. č. 304/2013 Sb. všichni členové budoucího statutárního orgánu společnosti. Zápisem nabývá společnost právní osobnosti a vzniká jako právnická osoba.

2.4.2 Rozhodovací procesy v obchodních společnostech s účastí obcí

a) Obec jako společník na valné hromadě

V již existujících obchodních společnostech se pravidla ZoO o působnosti vnitřních orgánů obce dotýkají úpravy v ZOK v otázkách regulace rozhodovacích procesů ve společnostech, jejichž společníky jsou obce. V obou kapitálových společnostech je nejvyšším interním orgánem **valná hromada**, které přísluší **rozhodování o zásadních otázkách** právního statusu a činnosti společnosti (zejména změna společenské smlouvy nebo stanov, rozhodování o změnách výše základního kapitálu, jmenování členů výkonných a dozorčích orgánů, rozhodování o zrušení společnosti a jejím vstupu do likvidace¹⁰ - § 190 a § 421 ZOK). ZoO do této úpravy nikterak nevstupuje, stanoví pouze, že zastupitelstvu obce přísluší **delegovat zástupce obce na valnou hromadu** obchodních společností, v nichž má obec majetkovou účast. Postavení delegáta obce je v tomto případě shodné s postavením jiných společníků a řídí se NOZ, ZOK a společenskou smlouvou nebo stanovami. Výhodiskem úpravy je § 212 NOZ, z něhož vyplývá zásada totožného zacházení se všemi společníky a zákaz zneužití hlasovacích práv. Ve spojení s možností vytvořit ve společenské smlouvě společnosti s ručením omezeným podíly různého druhu (§ 135 a 136 ZOK) a ve stanovách akciové společnosti akcie se zvláštními právy (§ 276 ZOK) umožňují tyto zásady přihlídnout ke specifickému postavení obcí jako společníků a přiznat jim např. větší rozsah hlasovacích práv, popř. tzv. zlaté akcie, pokud je to odůvodněno plněním úkolů veřejného zájmu, k jejichž zajištění obec danou obchodní společnost založila.

Zvláštním případem, který je však u společností s účastí obcí velmi častý, jsou společnosti, v nichž je obec jediným společníkem. Podle ZOK nemají jednočlenné společnosti valnou hromadu, nýbrž

¹⁰ Ve společnosti s ručením omezeným jsou některé kompetence svěřeny společníkům a valná hromada je vykonává až na základě úpravy ve společenské smlouvě.

působnost valné hromady vykonává jediný společník. Ve společnostech se stoprocentní účastí obcí přísluší podle § 102 odst. 2 písm. c) ZoO rozhodovat ve věcech obce jako jediného společníka obchodní společnosti **radě obce**. V tomto případě leží těžiště úpravy právního postavení rady ve vnitřních opatřeních a pravidlech, kterými obec reguluje postavení a činnost rady. Podrobnosti o výkonu činnosti rady ve funkci valné hromady mohou být obsaženy v **jednacích rádech**, které jsou pro radu obce vydávány podle § 101 odst. 4 ZoO. Podklady pro rozhodování rady budou připravovat statutární orgány společnosti, tedy jednatele a členové představenstev. Rada rozhoduje na neveřejných schůzích hlasováním. Je schopna se usnášet, pokud je přítomna nadpoloviční většina jejích členů, a k platnému usnesení je třeba souhlasu nadpoloviční většiny hlasů všech členů rady.

b) Zástupci obcí v orgánech společností

Kromě účasti zástupců obcí na valných hromadách obchodních společností mohou obce ovlivňovat rozhodovací procesy obchodních společností, na nichž mají účast, též jmenováním členů výkonných a dozorčích orgánů (tedy jednatelů, členů představenstev a dozorčích rad akciových společností¹¹). Navrhovat zástupce obce do orgánů obchodních společností přísluší zastupitelstvu obce. Tuto působnost bude zastupitelstvo vykonávat ve dvou situacích:

- **při zakládání společností**, neboť zakladatel musí určit členy statutárních a dozorčích orgánů zakládané společnosti a údaj o nich vtělit do společenské smlouvy nebo stanov. Toto rozhodnutí zastupitelstva musí být přijato v rámci zakladatelského procesu při formulování obsahu zakladatelského právního jednání,
- **v existujících společnostech** - zde je situace komplikovanější, protože se úprava ZoO střetává s úpravou ZOK, podle níž o volbě a odvolání členů orgánů rozhoduje zásadně valná hromada.¹² Vzhledem k tomu, že § 84 odst. 2 písm. g) ZoO hovoří o tom, že zastupitelstvu přísluší navrhnout zástupce obce do orgánů obchodních společností, v nichž má obec účast, a navrhnout jejich odvolání, bude nutno postupovat tak, že zastupitelstvo určí svým rozhodnutím kandidáty na členy příslušných orgánů, jejich

¹¹ Pro zjednodušení neuvažujeme monistický systém v akciových společnostech.

¹² Opět pro zjednodušení nerozebíráme situaci, kdy stanovy určují, že členy představenstva akciové společnosti volí dozorčí rada.

konečnou volbu však vykoná valná hromada společnosti. Obec může volbu ovlivnit do té míry, do jaké disponuje hlasovacím právem na valné hromadě. Svůj praktický význam pro prosazení kandidátů obce zde může mít kumulativní hlasování, popř. posílení hlasovacích práv u podílů a akcií ve vlastnictví obce.

Složitější bude situace **ve společnostech, jejichž jediným společníkem je obec** a pro které platí, že ve věcech obce jako jediného společníka rozhoduje rada obce. Opět se střetávají dvě ustanovení ZoO - § 84 odst. 2 písm. g) a § 102 odst. 2 písm. c). Abychom dostáli požadavkům zákona, nezbyvá než příslušná ustanovení interpretovat tak, že rada předloží zastupitelstvu k projednání na schůzi zastupitelstva svoje doporučení na osoby, které by se mohly členy orgánů stát, zastupitelstvo potom navrhne radě okruh jím schválených kandidátů, z nichž opět rada v působnosti valné hromady jmenuje jednatele nebo členy představenstev a dozorčích rad.

Výběr osob předkládaný zastupitelstvu pro stanovení jím navrhovaných kandidátů musí respektovat zájem obce - nepůjde jen o zkoumání osobnosti kandidáta, ale svou roli zde může hrát i politické složení zastupitelstva.¹³ Kromě toho musí být dodrženy požadavky kladené na členy statutárních a dalších orgánů společností ZOK: plná svéprávnost, bezúhonnost, neexistence překážek podle § 8 živnostenského zákona a neexistence diskvalifikačního rozhodnutí podle § 63 a násl. ZOK.

Pokud jde o **postavení členů orgánů obchodních společností jmenovaných do této funkce obcí**, je nutno přihlídnout též k z. č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů. Podle tohoto zákona se za veřejného funkcionáře považuje též člen zastupitelstva obce, který byl pro výkon funkce dlouhodobě uvolněn, a člen zastupitelstva, který před svým zvolením do funkce člena zastupitelstva nebyl v pracovním poměru, ale vykonával funkci ve stejném rozsahu jako dlouhodobě uvolněný člen zastupitelstva. Podle § 5 odst. 2 zákona o střetu zájmů nenáleží tomuto veřejnému funkcionáři, který zatupuje obec v řídicích nebo

¹³ Tím není řečeno, že by funkce v orgánech obchodních společností s účastí obce měly vykonávat politici. Naopak, úkolem politické reprezentace je formulace programových cílů rozvoje obce, praktická realizace těchto cílů v rámci činnosti obchodních společností s účastí obce by však měla být v rukou profesionálních manažerů, u nichž by cílové směřování aktivit společností tvořilo obsah požadavku péče řádného hospodáře ve smyslu § 159 NOZ a § 51 a 52 ZOK.

dozorčích orgánech podnikajících právnických osob, v nichž má obec podíl nebo hlasovací práva, za výkon funkce v orgánech společnosti odměna. Neuvolněným funkcionářům, kteří by se stali členy orgánů společnosti s účastí obce, by potom výkladem z opaku odměna příslušela. Tyto otázky by měla podrobněji řešit smlouva o výkonu funkce (§ 59 - 61 ZOK).

Pokud by do funkcí v obchodní společnosti s účastí obce byli jmenováni úředníci obecního úřadu, potom podle § 16 z. č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků platí, že úředník nesmí být členem řídicího nebo dozorčího orgánu právnické osoby, která je podnikatelem, ovšem s výjimkou, že byl do takové funkce vyslán územním samosprávným celkem, jehož je zaměstnancem. V takovém případě by mu za výkon funkce v orgánech nenáležela odměna. Je však otázka, zda bude účast úředníků obecních úřadů v orgánech obchodních společností s účastí obcí pravidlem nebo spíše jen výjimkou.

- c) Rozhodování o zrušení a likvidaci obchodní společnosti s účastí obce obdobně jako je tomu u zakládání obchodních společností rozhoduje zastupitelstvo obce též o jejich **zrušení a likvidaci**. Situace však opět není tak jednoznačná, jak by se na základě úpravy v § 84 ZoO mohlo zdát.

Ve vícečlenných společnostech přísluší rozhodování o zrušení společnosti buď společníkům (společnost s ručením omezeným) nebo valné hromadě. Je-li tedy společníkem obec, muselo by vůli společníka směřující ke zrušení společnosti vyjádřit zastupitelstvo obce svým hlasováním. Jestliže by o zrušení společnosti rozhodovala valná hromada, muselo by patrně jejímu hlasování předcházet rozhodnutí zastupitelstva o tom, jakým způsobem má na valné hromadě hlasovat zástupce obce delegovaný na jednání valné hromady. Vlastní rozhodnutí o zrušení společnosti by však činila valná hromada společnosti.

Ke střetu různých ustanovení ZoO dochází opět u jednočlenných společností, jejichž jedinými společníky jsou obce. Podle § 102 odst. 2 písm. c) přísluší rozhodnutí o zrušení společnosti radě obce vykonávající funkci valné hromady. Tomuto ustanovení však konkuruje § 84 odst. 2 písm. e) ZoO, podle něhož náleží rozhodovací působnost o zrušení právnických osob zastupitelstvu. Podle mého názoru by měla mít přednost rozhodovací působnost zastupitelstva, neboť

to odpovídá jeho postavení jako zakladatele společnosti. Rada obce by potom rozhodovala v průběhu likvidace všude tam, kde by bylo třeba rozhodnutí valné hromady. Postup při likvidaci a postavení likvidátora se řídí příslušnými ustanoveními NOZ, který zde představuje obecné východisko soukromoprávní regulace právnických osob.

2.5 Výhody a rizika využívání právní formy obchodní společnosti při činnosti obcí

Platná právní úprava dovoluje obcím využívat celou řadu právně-organizačních forem pro realizaci úkolů obcí ve sféře jejich samostatné působnosti. Kapitálové obchodní společnosti představují jednu z těchto možností. Svou povahou jsou sice určeny pro podnikatelské účely, jejich právní úprava však počítá i s tím, že budou poskytovat právní rámec pro činnosti neziskové povahy.

Péče obcí o životní prostředí je sférou, kde se obě hlediska velmi silně prolínají - ochrana zdravého životního prostředí je nepochybně veřejným zájmem, který patří do obecně vymezené povinnosti obcí pečovat o všestranný rozvoj území a potřeby občanů, zahrnuje ale současně řadu činností podnikatelského charakteru. Využívání podnikatelských právních forem zde lze očekávat, současně by však měla být respektována i hlediska veřejné potřeby aktivní péče o životní prostředí.

Hlavní výhody využití formy kapitálových obchodních společností lze spatřovat v jejich majetkovém oddělení od samotné obce jako společníka a v jejich rozhodovací autonomii. Oboje umožňuje flexibilní využívání majetku, dostupnost financování z cizích zdrojů, snížení dopadu podnikatelských rizik bezprostředně na majetek obcí. Tyto výhody představují však i značné problémy: úzké spojení s obcemi, zejména v případě jednočlenných společností, může vést k tlaku na poskytování finančních zdrojů z obecních rozpočtů za netransparentních podmínek, popř. neefektivnímu využívání majetku s poukazem na nutnost zajistit služby pro veřejnost.

Je nezbytné uvážit i to, že společnosti s výhradní nebo většinovou účastí obcí určené k plnění úkolů obcí nejsou ve své převažující většině vystaveny běžnému konkurenčnímu prostředí, protože v dané oblasti zabezpečují příslušné činnosti jako jediné. Jejich činnost není ryze komerční, ale není též

realizována v plně konkurenčním prostředí. Jsou proto oslabeny kontrolní mechanismy, které při běžném podnikání vyplývají ze vztahů soutěže a konkurence a které zde musí nahrazovat administrativní kontrola vykonávaná vnitřními orgány obcí. V těchto souvislostech se může jako problematická jevit i volba osob do funkcí v orgánech společností s účastí obcí, do nichž mohou být nominováni kandidáti nikoli podle odborných kritérií, ale podle své spřízněnosti s politickými koalicemi vládnoucími v obcích.

V konečných důsledcích hodnotí úspěšnost činnosti obcí i jejich obchodních společností občané při rozhodování o politické reprezentaci obce ve volbách. Tato kontrola přichází však se značným časovým odstupem a nemůže zachytit jednotlivé případy neefektivnosti v hospodaření společností. Právní konstrukce přístupu společníků k informacím o činnosti společností podle ZOK vyhovuje sice fungování těchto společností jako podnikatelských subjektů, není ale kompatibilní s požadavky na dostupnost informací při kontrole, jakým způsobem jsou využívány veřejné prostředky, zejména při uplatňování zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. I když tato otázka byla již řešena judikaturou tak, že se zákon o svobodném přístupu k informacím má aplikovat i na společnost, jejímž jediným společníkem je územní samosprávný celek¹⁴, je občanská kontrola činnosti obchodních společností, na nichž jsou účastny obce, stále velmi omezená.

Pokud bychom měli hodnotit, zda je výhodou využívání poměrně podrobné právní regulace obchodních korporací, která by měla poskytovat pro činnost obcí potřebou právní jistotu, nemůžeme ani zde dospět k jednoznačným závěrům. Deficity právní úpravy vyplývají podle mého názoru především z toho, že chybí potřebné propojení soukromoprávní úpravy obchodních korporací a úpravy úkolů a činností obcí v ZoO. Ani ZOK ani ZoO nepočítají se specifiky, která jsou dána propojením podnikatelských a veřejně

¹⁴ U akciové společnosti založené územním samosprávným celkem, jejíž orgány jsou vytvářeny tímto územním samosprávným celkem jako jediným akcionářem společnosti, který zároveň zákonem stanovenými prostředky vykonává dohled nad činností akciové společnosti plnící veřejný účel (provozování fotbalu v dané obci), převažují znaky svědčící o její veřejné povaze, a jedná se tedy o veřejnou instituci ve smyslu § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2008, čj. 8 As 57/2006-67, srov. též nálezy Ústavního soudu ČR č. 30/2003 Sb. ÚS (sp. zn. III. ÚS 686/02, ze dne 21. 10. 2004).

prospěšných prvků při činnosti obcí (jak již bylo řečeno, péče obcí o životní prostředí je výstižným příkladem takových činností), neposkytují proto potřebná speciální pravidla, do nichž by se promítla např. nutnost administrativních kontrolních mechanismů, povinnost orgánů společností poskytovat informace o své činnosti zastupitelstvu, popř. občanům obce, speciální postupy pro jmenování zástupců obce do orgánů společností a požadavky na osoby těchto zástupců, obsah jejich smluv o výkonu funkce. Není vyjasněna ani aplikace zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách na společnosti s účastí obcí - může být sporné, zda jsou tyto společnosti veřejnými nebo sektorovými zadavateli a zda vůbec při své činnosti podléhají zákonu o veřejných zakázkách.

2.6 Závěry

Využití právních forem kapitálových obchodních společností při péči obcí o životní prostředí je jednou z možností, jak spojit neziskové činnosti nesoucí prvky veřejného zájmu s činnostmi podnikatelského charakteru. Z hlediska právní regulace jde o průřezovou oblast, v níž se stýkají předpisy soukromého i veřejného práva s věcnou působností, která není primárně určena k úpravě tohoto typu činnosti obcí. Vyvolává proto řadu interpretačních a aplikačních potíží a neposkytuje svým uživatelům dostatečnou míru právní jistoty. Pro legislativní činnost se zde skrývá velké množství zajímavých podnětů a je patrně otázkou budoucího vývoje, zda budou řešeny v rámci dosavadních předpisů snahou o jejich dokonalejší provázanost, zda budou řešeny speciálními předpisy nebo zda k jejich řešení v legislativě vůbec nedojde a upřesňující postupy vyplynou z judikatury a praktických zkušeností obcí.

3 Podnikatel a pracovní prostředí

Zdeňka Gregorová

3.1 Pojem pracovní prostředí

Nedílnou součástí životního prostředí je pracovní prostředí, v němž člověk bezpochyby prožije nejméně třetinu svého ekonomicky aktivního života. Z tohoto pohledu je pracovní prostředí jednou z nejdůležitějších součástí životního prostředí jako celku. Je proto nezbytné zabývat se otázkou,

co je pracovní prostředí, jaké jsou parametry tohoto prostředí, jaké je postavení podnikatele ve vztahu k pracovnímu prostředí, případně jaké jsou okolnosti, které mohou ovlivňovat pracovní prostředí.

Pracovní právo ani jeho základní právní předpis – zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákoník práce“ nebo též „ZP“), pojem pracovní prostředí nezná a nepoužívá. V pracovním právu se setkáváme s pojmem pracovní podmínky, případně též s pojmem podmínky pro výkon práce (plnění pracovních úkolů zaměstnancem). Oba pojmy jsou použity současně v ustanovení § 38 odst. 1 ZP, v němž je zaměstnavateli uložena povinnost „...*vytvářet podmínky pro plnění pracovních úkolů a dodržovat ostatní pracovní podmínky*...“. Druhý pojem je pak obsažen v ustanovení § 224 odst. 1 ZP, z něhož vyplývá pro zaměstnavatele povinnost „...*vytvářet zaměstnancům pracovní podmínky, které umožňují bezpečný výkon práce*...“. Z uvedeného by bylo možno vyvodit dílčí závěr, že lze rozlišovat „podmínky pro výkon práce“ a „pracovní podmínky“, případně i tak, že „podmínkami pro výkon práce“ se rozumí objektivně existující vnější prostředí, v němž je práce vykonávána, zatímco „pracovními podmínkami“ by bylo možno rozumět nehmotné okolnosti, které rovněž vytvářejí rámec, v němž je práce konána. Uvedené rozlišení by pak v návaznosti na termín pracovní prostředí jako součást životního prostředí mohlo vést k závěru, že pracovní prostředí představuje objektivně existující vnější prostředí, tj. ztotožňuje se s pojmem „podmínky pro výkon práce“.¹⁵

Z obou nastíněných pojmů by však bylo možné vyvodit ještě jiný závěr, totiž že zákonodárce sice zdůraznil objektivní vnější okolnosti nutné pro výkon práce (podmínky pro plnění pracovních úkolů – případně pracovní prostředí), ale současně je začlenil do obecnějšího pojmu pracovní podmínky. Tento závěr je – podle našeho názoru – možno vyvodit z dikce ustanovení § 38 odst. 1 ZP, kde je jednoznačně řečeno, že zaměstnavatel je povinen vytvářet podmínky pro plnění pracovních úkolů a dodržovat **ostatní** pracovní podmínky. Pracovními podmínkami se proto – podle našeho názoru – rozumí všechny okolnosti, které ovlivňují výkon práce zaměstnanců, tedy

¹⁵ Takto např. uvádí VYSOKAJOVÁ M. in BĚLINA, M. a kol. *Pracovní právo*. 6. doplněné a podstatně přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 289. ISBN 978-80-7400-283-0.

jak pracovní prostředí jako objektivně existující vnější hmotné podmínky pro výkon práce, tak i další podmínky, které výkon práce ovlivňují, stanovují jeho hranice apod. Dokonce lze tento pohled vzít i širěji a za pracovní podmínky považovat i začlenění pracoviště v určitém regionu s jeho sociálně ekonomickými, klimatickými, demografickými a dalšími parametry.¹⁶ Zde se potom jednoznačně pracovní podmínky v nejširším smyslu slova potkávají se životním prostředím.

Vydeme-li z našeho výše uvedeného závěru, pak pracovními podmínkami rozumíme:

- materiálně technické pracovní podmínky, tj. objektivně existující vnější hmotné podmínky pro výkon práce (pracovní prostředí), které zahrnují:
 - budovy a jejich vybavení,
 - stroje a další zařízení v určité technické úrovni,
 - osvětlení, čistota ovzduší, vytápění
 - pracovní nástroje
- pracovní podmínky nehmotné povahy, tj. objektivně existující vnější nehmotné podmínky pro výkon práce, které zahrnují:
 - organizační podmínky, např. dělba práce, rozvržení pracovní doby a doby odpočinku,
 - ekonomicko-sociální podmínky, jimiž rozumíme např. odměňování, sociální fond, stravování a
 - sociálně psychologické podmínky jako např. mezilidské vztahy na pracovišti, možnosti odborného růstu, možnosti kariérního růstu a další.¹⁷

3.2 Právní zakotvení pracovních podmínek

Pracovní podmínky jsou zachyceny jako institut v mezinárodních, evropských i národních právních úpravách. Mezinárodní a evropské úpravy zařazují pracovní podmínky pod širší pojem sociálních práv a formulují je jako sociální právo pracovníků na pracovní podmínky v nejširším slova smyslu. Vymezení parametrů pracovních podmínek v jejich obou

¹⁶ Obdobně i GALVAS, M. a kol. *Pracovní právo*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Brno: Doplněk, 2004, s. 453. ISBN 80-7239-173-9.

¹⁷ Viz i GALVAS, M. a kol. *Pracovní právo*. Brno: MuniPRESS, 2012, s. 500. ISBN 978-80-210-5852-1.

podobách je základem pro realizaci pracovního procesu v plném slova smyslu. Bezpečné a zdraví neohrožující pracovní podmínky byly ústředním pojmem, který se projevil na všech uvedených úrovních, zejména z pohledu ochrany pracovní síly. Podívejme se proto na základní dokumenty, v nichž najdeme zakotvení pracovních podmínek.

Podíváme-li se na mezinárodní dokumenty, můžeme konstatovat, že právo na bezpečné a zdraví neohrožující pracovní podmínky lze nalézt již ve Všeobecné deklaraci lidských práv, která sice nemá charakter závazné mezinárodní smlouvy, ale je východiskem pro další mezinárodní, již závazné, právní úpravy. V čl. 23 tohoto dokumentu je zakotveno právo na spravedlivé a uspokojivé pracovní podmínky, právo na spravedlivou a uspokojivou odměnu bez diskriminace a zajišťující dostatečné prostředky odpovídající lidské důstojnosti pro něho a jeho rodinu. V čl. 24 je pak zakotveno právo na odpočinek a na zotavení, zejména také na rozumné omezení pracovních hodin a na pravidelnou placenou dovolenou.¹⁸

Další závaznou mezinárodní smlouvou, v níž je právo na bezpečné a zdraví neohrožující pracovní podmínky zachyceno, je Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech. V čl. 7 tohoto dokumentu je stanoveno:

„Státy, smluvní strany Paktu, uznávají právo každého člověka na spravedlivé a uspokojivé pracovní podmínky, které zajišťují zejména:

a) odměnu, která poskytuje jako minimum všem pracovníkům:

(i) spravedlivou mzdu a stejnou odměnu za práci stejné hodnoty bez jakéhokoli rozlišování, přičemž zvláště ženám jsou zaručeny pracovní podmínky ne horší, než jaké mají muži, se stejnou odměnou za stejnou práci;

(ii) slušný život pro ně a jejich rodiny, v souladu s ustanoveními tohoto Paktu;

b) bezpečné a zdravotně nezávadné pracovní podmínky;

c) stejnou příležitost pro všechny dosáhnout v zaměstnání povýšení na odpovídající vyšší stupeň, přičemž nebudou uplatňována jiná kritéria, než délka zaměstnání a schopnosti;

¹⁸ Viz Všeobecná deklarace lidských práv. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 11. 12. 2014].

*d) odpočinek, zotavení a rozumné vymezení pracovních hodin a pravidelná placená dovolená, jakož i odměna ve dnech veřejných svátků.*⁴⁹

Z uvedeného textu čl. 7 Mezinárodního paktu lze dovodit, že i v něm se pracovní podmínky chápou ve velmi širokém smyslu a zahrnují více nástrojů, které ovlivňují výkon práce, tj. zahrnují jak vnější objektivní hmotné podmínky nezbytné pro výkon práce, tak i podmínky nehmotné povahy, které však také výkon práce bezprostředně ovlivňují.

Na evropské úrovni nelze pominout Evropskou sociální chartu (Rada Evropy) z roku 1961²⁰ a její revidovanou podobu z roku 1991. V čl. 1 revidované Evropské sociální charty je obsažen katalog základních sociálních práv a principů, z nichž pod námi zkoumaný pojem můžeme zařadit:

- všichni zaměstnanci mají právo na spravedlivé pracovní podmínky,
- všichni zaměstnanci mají právo na bezpečné a zdraví neohrožující pracovní podmínky,
- všichni zaměstnanci mají právo na spravedlivou odměnu, dostačující pro zajištění standardní životní úrovně pro ně a jejich rodiny,
- děti a mladiství mají právo na zvláštní ochranu proti fyzickému a morálnímu riziku, kterému jsou vystaveni,
- zaměstnané ženy mají právo na zvláštní ochranu v případě mateřství.

I Evropská unie věnuje právu na pracovní podmínky zásadní pozornost, zakotvení tohoto práva nalezneme jak v Chartě základních sociálních práv pracujících Evropského společenství, tak samozřejmě i v Chartě základních práv Evropské unie. Evropská unie v oblasti sociálních práv v mnoha směrech navazuje na činnost Rady Evropy a její základní dokumenty. Budeme-li vycházet z výše uvedeného širokého pojetí pracovních podmínek, lze pod tento pojem podřadit zejména následující základní práva zakotvená v Chartě základních práv EU:

- právo pracovníka na důstojné, bezpečné a zdraví neohrožující pracovní podmínky (čl. 31),
- ochrana dětí a mladistvých (čl. 32) a

¹⁹ Vyhláška ministra zahraničních věcí č. 120/1976 Sb., o Mezinárodním paktu o občanských a politických právech a Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech.

²⁰ Evropská sociální charta byla přijata 18. října 1961 v Turíně a nabyla účinnosti od roku 1965.

- právo na placenou mateřskou a rodičovskou dovolenou, včetně ochrany souladu mezi rodinným a pracovním životem (čl. 33).²¹

Konkrétní požadavky na úroveň pracovních podmínek tak, aby byly harmonizovány v rámci Evropské unie, jsou potom vyjádřeny v sekundárním právu, zejména v komplexu směrnic upravujících bezpečnost a ochranu zdraví při práci, ale také v celé řadě směrnic, které se týkají nehmotných pracovních podmínek (např. úprava pracovní doby a další).²²

Zvláštní význam pro vytváření minimálního základu pracovních podmínek má činnost Mezinárodní organizace práce (dále jen „MOP“).²³ Tato mezinárodní organizace si jako hlavní cíl vytyčila vytváření pracovních a životních podmínek, které by přispívaly ke zlepšení postavení člověka tak, aby nedocházelo k bezpráví, vykořisťování a ohrožování života a zdraví pracovníků a členů jejich rodin.²⁴ Na rozdíl od výše uvedených mezinárodních a evropských smluv, které zakotvují obecně sociální práva, včetně práva na uspokojivé pracovní podmínky, úmluvy, které jsou přijímány v MOP, představují již konkrétní minimální standardy pracovních podmínek, opět v nejširším smyslu slova.²⁵

Právo na bezpečné a uspokojivé pracovní podmínky je vyjádřeno i v národních předpisech, a to i v LZPS, která v čl. 28 zakotvuje právo zaměstnanců na spravedlivou odměnu za práci a na uspokojivé pracovní podmínky a v čl. 29 pak právo žen, mladistvých a osob zdravotně postižených na zvýšenou ochranu zdraví při práci a na zvláštní pracovní podmínky s tím, že podrobnosti těchto práv pak upravuje zákon. Ústavní právo na bezpečné a uspokojivé pracovní podmínky, které i zde můžeme chápat v širokém smyslu,

²¹ Blíže k vymezení základních sociálních práv v Chartě základních práv EU viz GREGOROVÁ, Z. Sociální práva. In BARANCOVÁ, H. a kol. *Základné práva a slobody v pracovnom práve*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, s. 269 a násl. EAN kod: 9788073804220.

²² Přehled unijních předpisů týkajících se sociální politiky (včetně pracovních podmínek) je dostupný např. z <http://eur-lex.europa.eu/browse/pdf/directories/consleg.html?file=chapter%2005.pdf&classification=in-force> [cit. 11. 12. 2014].

²³ Mezinárodní organizace práce (International Labour Organisation), založená Versailleskou mírovou smlouvou z roku 1919.

²⁴ Blíže viz preambule Ústavy Mezinárodní organizace práce. [cit. 11. 12. 2014] Dostupné z http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:62:0:NO:62:P62_LIST_ENTRIE_ID:2453907:NO.

²⁵ Jen pro ilustraci lze uvést např. úmluvu č. 176 o bezpečnosti a ochraně zdraví v dolech, 1995. Seznam úmluv, které jsou závazné pro Českou republiku lze najít na <http://www.mpsv.cz/cs/1009> [cit. 11. 12. 2014].

je potom blíže konkretizováno v dalších právních předpisech, zejména pak v ZP. Výslovně potom je toho ústavní právo promítnuto ve formě základních zásad pracovněprávních vztahů v ustanovení § 1a odst. 1 ZP, a to

- zvláštní zákonná ochrana postavení zaměstnance,
- uspokojivé a bezpečné podmínky pro výkon práce a
- spravedlivé odměňování zaměstnance.

3.3 Postavení zaměstnavatele ve vztahu k pracovním podmínkám

Zaměstnavatel je klíčovým subjektem ve vztahu k pracovním podmínkám, protože jemu – jak již bylo uvedeno výše – je stanovena povinnost vytvářet pracovní podmínky ve všech jejich podobách. Na postavení zaměstnavatele je však nutno pohlížet i z dalšího zorného úhlu. Pracovní podmínky nejsou vytvářeny samy pro sebe, ale jsou určeny k tomu, aby rámovaly pracovní proces, v němž zaměstnanci vykonávají práci pro zaměstnavatele. Lze říci, že zde ve většině případů existuje přímá úměra mezi charakterem a úrovní pracovních podmínek a kvalitou výkonu zaměstnance. Budeme-li se držet tohoto úhlu pohledu, pak lze říci, že zaměstnavatel, který má zájem na dobrém rozvoji své podnikatelské činnosti, si je vědom toho, že bez pracovní síly (kvalifikovaných a spokojených, případně motivovaných zaměstnanců) není schopen svou podnikatelskou činnost dostatečně rozvinout. S pracovními podmínkami se nám střetávají potom ještě další pojmy, a to zejména pojem péče o zaměstnance, který je chápán jako ústřední pojem podnikové sociální politiky.

Vydeme-li ze základního vymezení pojmu sociální politika jako cílevědomé činnosti subjektů, která směřuje k vytváření podmínek pro všestranný rozvoj jedince²⁶, pak můžeme říci, že pracovní podmínky představují jádro podnikové sociální politiky a tím i jádro péče zaměstnavatele o zaměstnance. Jejich minimální rozsah je stanoven v obecně závazných právních předpisech, případně (ve vztahu ke konkrétnímu zaměstnavateli) i v kolektivní smlouvě vyššího stupně, která je pro něho závazná. Toto minimální jádro péče o zaměstnance můžeme označit za povinnou péči, kterou zaměstnavatel musí realizovat. Jeho vlastní cílevědomá činnost, která již představuje

²⁶ Viz GREGOROVÁ, Z., GALVAS, M. *Právo sociálního zabezpečení*. Brno: Doplněk, 2005, ISBN 80-7239-176-3.

určité utváření podnikové sociální politiky, se však – podle našeho názoru – projevuje až ve vyšším stupni péče o zaměstnance, ve smluvní péči o zaměstnance, která má své kořeny v podnikové kolektivní smlouvě. Vlastní podniková sociální politika, která by byla výsledkem uvážlivé cílevědomé činnosti zaměstnavatele, má charakter dobrovolné péče, kterou poskytuje zaměstnavatel sám s cílem motivovat zaměstnance k lepším pracovním výkonům.²⁷ Takový zaměstnavatel si je vědom toho, že dobré pracovní podmínky, které umožňují zaměstnanci zajistit nejen sebe, ale i rodinu, jsou jedním z nejsilnějších motivačních faktorů (nemusí to být jen mzda jako jedna z nehmotných pracovních podmínek). Rozvinutá podniková sociální politika neovlivňuje jen materiální pracovní podmínky a nehmotné pracovní podmínky, ale vytváří základ i pro rozvoj mezilidských vztahů na pracovišti, které představují sociální rozměr pracovních podmínek.

Postavení podnikatele ve vztahu k pracovním podmínkám lze zkoumat ještě i z jiného pohledu. Základní podmínky, které musejí být splněny pro ochranu života a zdraví zaměstnanců (povinné pracovní podmínky – bezpečnost a ochrana zdraví při práci), však zaměstnavatel zajišťuje nejen pro své zaměstnance, ale i pro další fyzické osoby, které se s jeho vědomím zdržují na jeho pracovištích.²⁸

Postavení podnikatele ve vztahu k pracovním podmínkám je pak ještě zdůrazněno i tím, že jemu je ukládána povinnost zajistit pracovní podmínky v povinném a smluvním rozsahu (viz členění uvedené výše v souvislosti s podnikovou sociální politikou) a také on je postihován pro případ, že tyto pracovní podmínky nezabezpečí. Kontrolou nad dodržováním pracovních podmínek je pověřen Státní úřad inspekce práce a jeho oblastní inspektoráty práce²⁹, které také mohou ukládat pokuty za přestupky a správní delikty spáchané v této oblasti.

²⁷ Obdobné úvahy lze nalézt i v BĚLINA, M. a kol. *Pracovní právo*. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 379. ISBN 978-80-7400-283-0.

²⁸ Tato povinnost vyplývá zaměstnavateli ze zákona č. 309/2006 Sb., kterým se upravují další požadavky bezpečnosti a ochrany zdraví při práci v pracovněprávních vztazích a o zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví při činnosti nebo poskytování služeb mimo pracovněprávní vztahy (zákon o zajištění dalších podmínek bezpečnosti a ochrany zdraví při práci), ve znění pozdějších předpisů.

²⁹ Zákon č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů.

Na základě výše uvedeného lze proto jednoznačně uzavřít, že podnikatel má ve vztahu k pracovním podmínkám a tím i k pracovnímu prostředí jako jejich součástí nezastupitelnou roli, je subjektem, který je zatížen povinností vytvářet tyto pracovní podmínky, zajišťovat jejich soulad s rozvojem vědy a techniky, odstraňovat a zmírňovat rizika, která by z pracovních podmínek mohla vznikat pro zaměstnance, ale i pro širší okolí. Zaměstnavatel je zde v širším smyslu slova odpovědný nejen za pracovní podmínky na jeho pracovištích, ale také za to, jak tyto pracovní podmínky mohou ovlivňovat místa, v nichž se pracoviště zaměstnavatele nacházejí. Touto vazbou se dostáváme zpět k obecnějšímu pojmu životní prostředí, které je a může být pracovními podmínkami ovlivňováno (v negativním i pozitivním smyslu).

4 Hospodářská soutěž a ochrana životního prostředí

Petr Hajn

4.1 Výchozí úvahy

Hodnoty zdraví a příznivého životního prostředí na jedné straně a hodnota úspěchu v hospodářské soutěži se mají vůči sobě v poměru komplementarity a konkurence zároveň. Soutěžní úspěchy povzbuzují lidskou psychiku a přispívají tak k dobrému stavu populace. Hospodářské soutěžení jako zdroj ekonomické prosperity pomáhá vytvářet rozsáhlejší materiální zdroje, které mohou být použity mj. na prevenci i léčení zdravotních poruch a také k ochraně a rozvoji životního prostředí. Existuje proto v zásadě pozitivní korelace mezi hospodářskou vyspělostí jednotlivých států a zdravotním stavem jejich obyvatelstva, pokud jej například posuzujeme globálně jako naději na dožití se určitého věku. Z dlouhodobějšího hlediska se potvrzuje, že i stav řady ekologických ukazatelů (čistota ovzduší například) je lepší ve státech, kde výkonná ekonomika umožňuje přijímat účinná opatření, jež chrání životní prostředí. V těchto státech také zpravidla bývá vyšší celková míra ekologického uvědomění (viz např. třídění odpadu v Německu, jak se o tom autor mohl přesvědčit za svých studijních pobytů v Mnichově).

Úspěch v soutěži (hospodářské i jiné) bývá často preferovaným cílem. Snaha dosáhnout „vítězství“ v soutěži pak ohrožuje přežití jednotlivce a vyvolává

rizika pro přežití lidského druhu a ohrožuje i ekologický stav planety. Setkáváme se i s vysokou mírou „sebevykořisťování“ u drobných živnostníků i pracovníků ve svobodných povoláních soutěživého charakteru (například advokáti). Ještě výraznější doklady přináší soutěžení sportovní (to se ostatně stává jen jednou ze součástí soutěžení hospodářského), při němž se doping ohrožující zdraví stává prostředkem k dosažení sportovních úspěchů.

Jestliže lidé neváhají ohrožovat a někdy i obětovat své zdraví tomu, aby dosáhli soutěžních úspěchů, tím spíše budou ochotni ohrožovat (k dosažení osobních nebo kolektivních soutěžních úspěchů) zdraví těch druhých nebo společné životní prostředí. Může se to projevat i žitím na úkor budoucích generací.

K úkolům práva mj. patří, aby přispívalo k rovnováze, k rozumné proporcionalitě mezi různými životními hodnotami. Takto lze chápat i význam či účel ustanovení § 2987 NOZ zejména pak v souvislosti s právem člověka na zdraví a s jeho právem žít v příznivém životním prostředí (§ 81 odst. 2 NOZ) a ovšem také s právem na podnikání podle čl. 26 LZPS. Žádná z právních úprav by neměla mít pouhý demonstrativní význam a být chápána i vykládána ve smyslu starořímského „ut aliquid fecisse videatur“ (aby se zdálo, že se něco dělá). Valný smysl by nemělo ani nahodilé či přepjaté uplatnění práva. V tomto duchu bude dále podán výklad § 2987 NOZ.

4.2 Skutkové podstaty ohrožení zdraví nebo životního prostředí

Má-li být určité jednání postihováno podle § 2987 NOZ, musí především zkreslovat podmínky hospodářské soutěže. Půjde tak o případy, za nichž jednání v zkoumaném ustanovení uvedené a zakázané přináší jednajícimu soutěžní výhodu (např. nižší náklady, vyšší produktivitu) a tím ohrožuje konkurenční pozici soutěžitelů, kteří právo podobným způsobem neporouší, resp. ohrožuje jiné subjekty chráněné právem proti nekalé soutěži (zákazníci včetně spotřebitelů).

Jednání zakázané v § 2987 se bude uskutečňovat ve sféře výroby a jiné provozní činnosti; jestliže nebudou např. respektovány předpisy o ochranných pracovních pomůckách; nebudou uplatněny předepsané technologické procesy, jež jsou šetrné k životnímu prostředí. Zákon používá pojem „provozuje výrobu“ a mohlo by se zdát, že je vyžadováno soustavné, pokračující jednání. Bude však možné (podobně jako u jiných skutkových podstat nekalé

soutěže) postihnout i jednotlivý závažnější čin v provozu výroby (vypuštění odpadních látek do vodního toku), pokud jsou splněny další podmínky dané úpravy; k tomu viz též označení dané skutkové podstaty (ohrožení zdraví nebo životního prostředí).

Pojem uvádět na trh výrobek nebo provádět výkon ohrožující zájem na ochraně zdraví nebo životního prostředí chráněný zákonem míří zřejmě na škodlivou povahu samotného výrobku nebo výkonu. Z hlediska textu zákona může být spornější, zda lze podle § 2987 postihovat sám škodlivý způsob uvádění na trh („divoké trhy“, kolem nichž se hromadí množství odpadů; příliš hlasitý způsob uvádění na trh, jež je v rozporu s normami hluku apod.). Pokud nelze podřadit i tyto způsoby uvádění zboží a služeb na trh pod § 2987, přichází v úvahu aplikace generální klauzule proti nekalé soutěži (§ 2976 odst. 1). Podle samostatně použitelné generální klauzule proti nekalé soutěži bývají totiž postihována jednání velmi blízká jednání zapovězeným v některé speciální skutkové podstatě nekalé soutěže, u nichž chybí nebo je sporný některý z jejich podružnějších znaků.

Důvodová zpráva k NOZ poukazuje na to, že pod § 2987 by mohly být podřazeny i případy reklam, které určitému výrobku nebo výkonu připisují v rozporu se skutečností zvlášť příznivé účinky na zdraví nebo je zdůrazňován jejich šetrný vztah k lidskému prostředí. Taková reklama může být posuzována jako klamavá reklama a v úvahu přichází i skutková podstata klamavé označení zboží a služeb (např. když je nedůvodně užito označení „bio“) a také úpravy veřejnoprávní (zákon o ochraně spotřebitele, zákon o regulaci reklamy aj.). Pro aplikaci i § 2987 NOZ mluví skutečnost, že reklama je jedním ze způsobů, jimiž jsou výrobky a výkony uváděny na trh. Navíc v zákoněm textu se nemluví o výrobku nebo výkonu, jež ohrožuje zdraví nebo životní prostředí, nýbrž je použita formulace o výrobku či výkonu ohrožujícím zájem na ochraně zdraví nebo životního prostředí. Předpokládejme, že na trh je uváděn výrobek nebo prováděn výkon nezávadný z hlediska zdraví nebo životního prostředí, je jim však v reklamě prisuzován zvlášť pozitivní vliv na tyto hodnoty. Tím může být z trhu vytlačován výrobek, resp. výkon vykazující skutečně pozitivní vliv na hodnoty zdraví a životního prostředí. V takovém případě zmíněné počínání ohrožuje zájem na ochraně zdraví nebo životního prostředí.

Ustanovení § 2987 NOZ lze aplikovat, jestliže je ohrožen zájem na ochraně zdraví anebo životního prostředí chráněný zákonem. Musí proto existovat určitý jiný zákon (a také existují zákony z oblasti práva veřejného), který v zájmu zdraví a životního prostředí přikazuje nebo zakazuje určité chování. Teprve porušení takové normy zakládá i rozpor s § 2987, pokud jsou splněny i další podmínky uvedené v tomto ustanovení a v dalších ustanoveních NOZ. Závadné jednání pak může být postihováno v souběhu více právních úprav. S komentovaným ustanovením není v rozporu, jestliže je provozována výroba a je na trh uváděn výrobek sice ohrožující chráněné zájmy, pokud však takové činnosti a jejich výsledky nejsou zákonem zakázány a uskutečňují se v rámci zákonem stanovených podmínek (příkladem je tu výroba cigaret a jejich uvádění na trh včetně stanoveného způsobu reklamy a označování).

V souladu s celkovou úpravou nekalé soutěže je postihované jednání chápáno jako civilní delikt ohrožovací. Postačí proto pouhé ohrožení chráněných zájmů, ke skutečné újmě na těchto zájmech nemusí dojít a nemusí být prokazována. Nepříliš důsledně (s ohledem na způsob, jakým jsou pojímány jiné skutkové podstaty nekalé soutěže) je v textu § 2987 obsažen i subjektivní prvek zakládající celkovou odpovědnost za nekalou soutěž. Zakázaným jednáním musí soutěžitel sledovat pro sebe nebo pro jiného prospěch na úkor jiného soutěžitele nebo zákazníkům. Jde o podmínku duplicitní s ohledem na předchozí text daného ustanovení („*zkresluje podmínky hospodářské soutěže*“) i vzhledem ke generální klauzuli nekalé soutěže v § 2976 odst. 1, kde je jako obecná podmínka nekalé soutěže stanovena způsobilost přivodit újmu jiným soutěžitelům nebo zákazníkům, to znamená jednat na jejich úkor.

5 Zásada „znečišťovatel platí“ aneb jak je to doopravdy

Milan Pekárek

Problematika vztahu vlastnictví, podnikání a životního prostředí se vždy těšila mému zájmu. Zejména otázka do jaké míry jsou vlastnictví, podnikání a trh schopny samy být nástroji, které ochrání životní prostředí a nahradí tak zejména státní zásahy, dnes velmi rozšířené i do oblasti výkonu vlastnických

práv a podnikatelských vztahů, a to právě z důvodu ochrany životního prostředí.³⁰

Jednou z obvykle uváděných zásad práva životního prostředí, která je dávana i do souvislosti s výše zmíněnou problematikou, je zásada znečišťovatel platí. Jsem přesvědčen, že vztah této zásady k uvedené problematice, a ještě spíš sama její podstata, si zaslouží trochu zamyšlení. Podnětem se pro mě stala publikace Ondřeje Víchy, v níž se tento autor na 234 stranách věnuje speciálně právě principu „znečišťovatel platí“.³¹

Uvedený autor se ve své práci zabývá tímto principem velice zešíroka. A to nejen z hlediska jeho vývoje, ale i z hlediska právních pramenů (státních, evropských i mezinárodních) a také z hlediska vztahu tohoto principu k ostatním principům práva životního prostředí. Nástroje, s nimiž právní úprava pracuje (a to v podstatě stejně právní úprava česká jako úprava Evropské unie nebo úprava mezinárodní), člení autor do několika skupin. První skupinou jsou nástroje ekonomické (v užším slova smyslu). Mezi ně řadí poplatky, odvody či jinak označené platby za znečištění nebo poškozování životního prostředí, dále ekologické daně, popřípadě mechanismy obchodování s emisemi a tzv. kredity. Řadí k nim i pravidla pro poskytování veřejných podpor na ochranu životního prostředí. Další skupinu představuje právní odpovědnost. V rámci ní pak rozlišuje na právní odpovědnost na úseku ochrany životního prostředí, kterou označuje, s odkazem na obdobné její označování (běžné) v odborné literatuře, a do níž zahrnuje jak odpovědnost za ztráty na životním prostředí, tak i odpovědnost deliktní. Za ztráty na životním prostředí pak označuje jak „škody“, tj. ztráty ekonomické (materiální), tak tzv. „*ekologickou újmu*“ označující imateriální snížení funkčních vlastností ekosystémů či jiných hodnot prostředí.³² Vedle předchozích dvou případů nástrojů zařazených uvedeným autorem do skupiny nástrojů označených společným označením právní odpovědnost autor

³⁰ Viz Kolektiv autorů: Právo životního prostředí, I díl. 2. přepracované vydání, Masarykova univerzita, Brno 2009, ISBN 978-80-210-4926-0. S. 311 – 323, k tématu této kapitoly pak především s. 74 – 75.

³¹ Vícha, O.: Princip „znečišťovatel platí“ z právního pohledu. Linde, Praha, a. s., 2014. ISBN 978-80-7201-947-2, 240 s.

³² Vícha, O.: Princip „znečišťovatel platí“ z právního pohledu. Op. cit. S. 30.

zařazuje jako příklad třetí „pokuty“ (jako prostředek provádějící princip znečišťovatel platí v širším smyslu).³³

Zatímco ekonomické nástroje (nástroje první skupiny) plní motivační (preventivní) funkci principu „znečišťovatel platí“, nástroje odpovědnostní a pokuty (skupina druhá a třetí) působí především ex post a plní funkci trestu a nápravy, případně funkci kompenzační.

Dalšími běžně i citovaným autorem uváděnými funkcemi ekonomických nástrojů jsou funkce internalizační, funkce vytváření zdrojů financování opatření k ochraně a reprodukci životního prostředí a funkce nápravy selhání trhu při ochraně životního prostředí.

V závěru 2. kapitoly pojednávající o vývoji a funkcích principu „znečišťovatel platí“, jeho vztazích k ostatním principům práva životního prostředí a nástrojích jej provádějících, shora uvedený autor mj. uvádí, že tento princip byl „původně koncipován jako zásada (princip) ekonomická, jejímž prostřednictvím se mělo zabránit ekonomickému zryhobňování některých ekonomických subjektů na úkor jiných“. V průběhu dalšího vývoje společnosti a jejího poznání pak přibyly funkce další - funkce přerozdělovací, tj. funkce přerozdělení části zisku dosaženého znečišťovatelem životního prostředí či uživatelem jeho zdrojů, funkce preventivní spočívající v působení prostřednictvím ekonomických podnětů na subjekty ovlivňující negativně životní prostředí ve směru zavádění opatření ke snižování negativních důsledků své činnosti na životní prostředí a konečně funkce kompenzační, na jejímž základě dochází k náhradě škod způsobených znečištěním životního prostředí.

Současně tamtéž autor jakoby odkrývá samu podstatu tohoto principu, když píše, že „Princip ‚znečišťovatel platí‘ představuje výsledek vzájemného působení dvou principů práva životního prostředí, kterými jsou princip odpovědnosti původce na jedné straně a princip ekonomické stimulace odpovědnosti na straně druhé“.³⁴

³³ Za ekonomické nástroje v tzv. širším slova smyslu jsou obvykle uváděny nástroje druhé a třetí shora uvedené skupiny, tzn. právní odpovědnost a v případě práce cit. autora i pokuty, i když v jejich v případě v podstatě jde o sankce vyplývající z odpovědnostních vztahů. V širším slova smyslu proto, že zatímco ekonomické nástroje v užším slova smyslu jsou ekonomickými svou podstatou, ekonomické nástroje širším slova smyslu jsou svou podstatou nástroje právní, ale svými důsledky působí na ekonomiku dotyčného subjektu.

³⁴ Vícha, O.: Princip „znečišťovatel platí“ z právního pohledu. Op. cit. S. 33 – 34.

Již zde pak začínají mé některé výhrady k celkovému pojetí, a to nejen uvedení autora, tohoto principu (zásady). Za prvé. Pokud jde o výše uvedenou „druhou stranu“ vztahu obou výše jmenovaných principů práva životního prostředí, je její označení nepřesné. Jestliže hovoříme o právních principech a navíc vymezujeme jejich vztah, nemůžeme na místo některé z obou stran vymezovaného vztahu proti principu právnímu (v tomto případě principu odpovědnosti - rozumí se odpovědnosti právní, ale nejenom právní) postavit princip pouze čistě ekonomický. Takový princip by se musel nejdříve stát i principem právním. Tím se stane v okamžiku, co jej za vlastní přijalo platné právo. Za druhé. Právní principy, ať jako jednotlivé anebo ve vzájemném působení, se obvykle projevují v platném právu, v jeho textech. Nabývají podoby konkrétních právních řešení obsažených v právních normách a jimi tvořených právních institutech, případně v právních odvětvích či dokonce v právu jako celku. To, že výsledkem vzájemného působení je vznik dalšího nového principu, je, pokud je to vůbec možné, neobvyklé. V uvedeném případě se domnívám, že právní nástroje uváděné autorem jako příklady projevu principu „*znečišťovatel platí*“ mohou být uváděny jako přímé výrony obou shora jmenovaných principů bez toho, aby prostředníka mezi nimi a vyjmenovanými nástroji uváděnými jako příklady projevů principu „*znečišťovatel platí*“ musel sehrávat další, a to právě posledně jmenovaný princip.

Lze uvést i další pochybnosti o skutečné existenci tohoto principu. Než v nich však budu pokračovat, dovoluji si připomenout několik, podle mého názoru podstatných, skutečností osvětlujících východiska posuzování podstaty a povahy uvedeného principu.

Snad bude nejlépe začít připomenutím si skutečnosti, že každý právní subjekt je současně i subjektem ekonomickým.³⁵ Jeho chování určují nejen právní normy, ale i jiné normativní systémy. Jejich účinností v této souvislosti rozumím míru, v jaké ovlivňují chování subjektů. Aby tato účinnost byla co nejvyšší, je důležitá jejich synergie, tj. jejich působení stejným směrem. V našem případě to znamená směřování subjektů k obdobnému chování a k dosažení obdobných cílů. Dosáhnout tohoto stavu je velmi obtížné. Nejen proto, že vedle pravidel (norem), která určují chování lidí a jejichž tvůrcem je sám člověk (společnost, stát), což vedle právních norem jsou např. i pravidla

³⁵ V řadě případů ekonomickým subjektem snad dokonce dřív než subjektem právním.

morální, náboženská, politická, existují i pravidla na vůli člověka zcela nebo převážně nezávislá. K nim náleží především přírodní zákony, ale i základní pravidla ekonomická. Pravidla posledních dvou jmenovaných skupin musí respektovat i zákonodárce.

Dosáhnout synergie zejména mezi zákony právními a zákonitostmi ekonomickými je obtížné také pro velký počet subjektů a mnohost a rozdílnost jejich potřeb a zájmů. Zejména v situaci, kdy si společnost zvolí ekonomiku založenou na svobodně fungující tržní ekonomice, a v níž jednotné vlastnictví představuje základní vztah, a to nejen právní, ale i ekonomický, a kdy naopak stav životního prostředí naléhavě vyžaduje změnu dosavadního chování všech subjektů.

Zvláštnost životního prostředí spočívá v tom, že je tím, v čem život vznikl, co jeho existenci nadále umožňuje, spoluurčuje jeho kvalitu a dokonce i nadále podmiňuje. Živé organismy a jejich společenství včetně člověka a lidské společnosti jsou se svým životním prostředím neoddělitelně spojeny. Z tohoto prostředí si berou vše, co pro život potřebují a vrací do něho, co je pro ně již nepotřebné. Tento proces výměny látek, energií a informací probíhá i mezi člověkem (společností) a životním prostředím. Navíc probíhá v situaci, kdy, až na několik výjimek, všechny hmotné části životního prostředí na této planetě někomu patří – státům (jako státní území, případně i jako vlastníkům), anebo vlastníkům - fyzickým nebo právníckým osobám. Jako zdroje vstupují do výrobních procesů a jako zboží vstupují na trh. Na jedné straně tedy životní prostředí jako veřejný statek a jedna z nejvyšších hodnot náležející všem, na straně druhé zboží, předmět vlastnictví a podnikání.

Historie lidstva jednoznačně prokazuje, že samo vlastnictví a zejména podnikání nezajistí dostatečnou ochranu životního prostředí. Vlastnictví, ať již v ekonomickém nebo právním slova smyslu, je nástrojem přisvojování si částí životního prostředí člověkem (vlastníkem). Je prostředkem, jehož prostřednictvím člověk (fyzická nebo právnícká osoba) uspokojuje své potřeby a zájmy. Ten je ochoten dát jim vždy přednost před potřebami a zájmy ostatních. Je tedy vždy vztahem ve své podstatě individuálním (soukromým). Proto také vlastnictví jako právní vztah je základním soukromoprávním vztahem. V případě vlastníka podnikatele je tento přístup zesílen

tím, že „motorem“ podnikání (a ekonomických vztahů vůbec) je zisk. Jeho dosahování je v systému zbožní výroby a volného trhu dokonce existenční podmínkou každého podnikatele. Ten jeho dosažení proto musí podřídit vše. Historie lidstva a stav životního prostředí a to, jak se v jejím průběhu vlivem lidských aktivit měnilo, jednoznačně prokazuje, že samo vlastnictví a zejména podnikání dostatečnou jeho ochranu nezajistí. Naproti tomu, jak jsem uvedl již výše, životní prostředí je existencionálním předpokladem existence všeho živého, tedy i všech lidí. Proto patří všem. Jeho ochrana je proto také v zájmu všech a každý má právo na jeho příznivý stav. A to životního prostředí jako celku, ale i jeho jednotlivých částí.³⁶ Na druhé straně jeho ochrana a racionální využívání jeho částí (zdrojů) jsou povinností každého, vlastníky jeho částí a osoby využívající je ke své podnikatelské činnosti nevýmaje.

A právě stav životního prostředí zhruba v polovině 20. století donutil, ne jednotlivé vlastníky a podnikatele, ale státy, nestátní organizace a dokonce i mezinárodní společenství stavem životního prostředí se vážně zabývat a přijmout účinná opatření ke zlepšení tohoto stavu, který byl v řadě oblastí dokonce kritický. A protože dosavadní historické zkušenosti dokazovaly, že sami vlastníci a podnikatelé jsou ochotni své k životnímu prostředí nešetrné chování (řeceno velmi mírně) změnit až ex post, tj. poté, co určitá část životního prostředí je již neobnovitelně zničena anebo je obnovitelná jen za cenu vysokých nákladů, nebo určitý (zejména neobnovitelný) zdroj vyčerpán, musela do výkonu těchto jinak ve svobodných demokratických zemích uznávaných základních práv (právo vlastnické a právo podnikání) zasáhnout veřejná moc a výkon těchto práv začít cílevědomě regulovat. A to především prostředky právními, z nich pak zejména prostředky práva veřejného. Právě prostřednictvím práva mohou být využity i prostředky svou povahou od prostředků ryze právních odlišné. Zejména je to významné ve vztahu k regulaci vztahů ekonomických, kterými, jak jsem i výše již byl zmínil, jsou současně i vztahy vlastnické. To, že právo poskytne těmto regulačním nástrojům svou formu, jim současně poskytuje i právní závaznost a v neposlední řadě i vynutitelnost chování ve shodě s nimi. Je pravdou, že v případě právní

³⁶ Vzhledem k tomu, že životní prostředí je na této planetě pouze jedno a má povahu nesmírně složitého systému, je třeba je také jako systém chránit. To znamená chránit je jako celek i jeho jednotlivé části.

úpravy ekonomických nástrojů, tj. nástrojů působících v oblasti ekonomických vztahů, v nichž platí ekonomické zákonitosti, musí brát zákonodárce tyto zákonitosti v úvahu jako faktory objektivně existující. Musí proto volit prostředky a řešení, jimiž by případné negativní působení samotných ekonomických vztahů na životní prostředí mírnil či dokonce zakazoval, usměrňoval či měnil motivaci ekonomických subjektů, kompenzoval jim ekonomické ztráty vzniklé jim v důsledku ekologického chování nebo naopak ukládal jim povinnost kompenzovat újmy jimi způsobené nejen jiným konkrétním subjektům na jejich majetku, ale i přímo na samotném životním prostředí či jeho částech jako společného veřejného statku. Jinými slovy řečeno, zákonodárce (ať již jím je zákonodárny orgán státu nebo Evropské unie nebo mezinárodní společenství v podobě mezinárodních smluv) využívá skutečnosti shora již rovněž zmíněné, že každý právní subjekt (osoba, fyzická nebo právnická) je současně rovněž i subjektem ekonomickým. A protože, jak jsem shora již rovněž zmínil, je důležitá synergie působení různých normativních systémů, v dané oblasti vztahů především systémů právních a ekonomických pravidel chování, má tak zákonodárce možnost této synergie dosáhnout.

Princip „*znečišťovatel platí*“ pak má být jednou z těch vůdčích myšlenek (idejí), na nichž je celý systém prostředků této regulace postaven. Určitý problém spatřuji především v tom, že takto, tj. bez vyslovení uvedeného principu, aniž je současně zdůrazněna jeho souvislost s principy dalšími, je vyslovením jen první poloviny skutečného stavu, který je důsledkem jeho aplikace. Tak jak uvedený princip zní vysloven sám o sobě, je v praxi zcela naplněn v okamžiku, kdy subjekt, jemuž v důsledku určitého negativního působení na životní prostředí (jeho část) včetně i povoleného využívání určitého zdroje, vznikla povinnost platit určitou částku podle některého z řady právnem nastavených nástrojů - daň, poplatek, odvod, pokutu aj. shora vyjmenovaná plnění - příslušnou částku zaplatil. Tak tomu však není. Zcela logickým krokem znečišťovatele, který bude následovat vzápětí, bude, že si uvedenou částku zahrne do svých nákladů. A jestliže je znečišťovatel současně i podnikatelem, nepochybně tyto náklady zahrne i do nákladů vynakládaných při výrobě svých výrobků nebo do nákladů jím poskytovaných služeb a tím současně i do jejich ceny. V okamžiku, kdy výrobek nebo službu prodá,

vrátí se mu v zaplacené ceně i částka zaplacená za znečišťování životního prostředí nebo využívání jeho části jako zdroje. Navíc spolu s ní získá i další částku v podobě zisku. Je třeba dodat, že to platí jen v případě, kdy kupní cena přesahuje nebo se alespoň rovná výši nákladů vynaložených na prodaný výrobek nebo poskytnutou službu. Pokud by prodal „pod cenou“, tzn., že náklady za nabízené zboží by převyšovaly zaplacenou cenu za ně, by část či celá takto zaplacená částka za znečišťování životního prostředí zůstala neuhrazena. Tento stav by však pro něj byl perspektivně neudržitelný - uvedenou podnikatelskou činností by musel změnit nebo ukončit.

Pokud by se mu však za znečištění životního prostředí zaplacená částka v ceně vrátila, bylo by to proto, že i tuto částku mu v ceně kupovaného zboží zaplatil kupující, resp. spotřebitel. Znečišťovatele by negativní zásah do životního prostředí tedy nestál vůbec nic a ještě by mu eventuálně přinesl zisk. Takže nikoli znečišťovatel, ale spotřebitel je ve většině případů tím, kdo za „znečištění“ životního prostředí platí. V této souvislosti se dokonce situace jeví tak, že se zde nerealizuje, resp. realizuje pokřiveně i jedna z obecně uváděných funkcí uvedeného principu, a to funkce internalizační, jejíž podstatou je rozpočtení těchto plateb do cen spotřebovávaných statků (zboží) a služeb a tím i na široký okruh dalších subjektů. Pokřiveně právě proto, že při tomto rozpočtení z okruhu plátců vypadávají právě ti, co platili jako první, tj. sami původci příčin, pro které povinnost platby vznikla.

Proto zákonodárce využívá nejen nástroje negativní stimulace ekologického chování podnikatelských činností, ale i stipulace pozitivní. Jinými slovy řečeno, v právních předpisech jim nabízí výhody („odměny“) za to, že se budou chovat šetrně k životnímu prostředí a přírodním zdrojům – daňové úlevy, prominutí plateb, dotací na zavedení šetrnějších a efektivnějších technologií, kompenzací apod. Samozřejmě že zde působí i vzájemná konkurence subjektů podnikajících ve stejném oboru.

Na druhé straně shora popsaná pozice spotřebitele mu současně nabízí velmi významné místo mezi činiteli, kteří jsou potencionálně schopni ovlivnit chování podnikatelů. Na něm totiž záleží, zda si nabízené mu zboží nebo služby

koupí.³⁷ Pokud ano, nejenže tak vrací podnikateli částku jím zaplacenou jako kompenzaci nebo sankci za poškození životního prostředí nebo využití některého z jeho zdrojů, ale současně se tím také podílí na důsledcích, které chování podnikatele na životní prostředí mělo. Jeho postavení je o to horší, že za ním již nestojí nikdo, na koho by mohl povinnosti nahradit újmu na životním prostředí přesunout. Svým způsobem se tak vlastně do určité míry podílí na znečišťování životního prostředí a tedy i odůvodněně zčásti i na platbě za ně. Pokud ji nekoupí, přispěje naopak k tomu, že o takovéto ekologicky „nákladné“ zboží a služby se sníží poptávka, což povede k omezení jejich nabídky případně k zastavení jejich výroby a poskytování.

Chování spotřebitele je ovšem rovněž výsledkem potřeb a zájmů, které musí nebo chce uspokojit. Společnost (stát) mu dokonce jako jedno z jeho základních práv garantuje právo na životní prostředí, a to ne jakékoliv, ale na životní prostředí příznivé. Na druhé straně je také každý povinen, podle svých sil a možností a podle charakteru svých aktivit, jimiž sám působí na životní prostředí, životní prostředí chránit. Záleží na každém jednotlivci, zda v něm převáží zájmy ekologické, jejichž uspokojení přispěje současně i k ochraně či dokonce ke zlepšení životního prostředí, anebo naopak zájmy spotřebitelské. V rozhodování mu může pomoci jeho výchova, osvěta a vzdělání zaměřené i k ochraně životního prostředí. Pomoci mu může stát i tím, že v rámci opět jednoho ze základních práv mu jím samotným garantovaných – práva na informace o životním prostředí – zajistí pro toto jeho rozhodování dostatek informací, např. uložením povinnosti výrobcům a poskytovatelům služeb poskytovat spotřebitelům informace o tzv. ekologické stopě jimi poskytovaného zboží a služeb. Stát, resp. jeho orgány, které v příslušných správních řízeních podnikatelské činnosti povolují, včetně soudů, které pak následně jejich rozhodnutí přezkoumávají, by měly také přihlížet k tomu, zda vůbec, a v lepším případě do jaké míry, je v těchto řízeních přihlíženo k ochraně životního prostředí a pochyťována ochrana práva na příznivé životní prostředí ostatních účastníků těchto řízení. Vždyť šetrné využívání přírodních zdrojů, a těmi je všechno, co si člověk z životního prostředí bere, se stát zavázal (a tím zavázal i všechny orgány jeho jménem jednající) v čl. 7

³⁷ To ovšem neplatí v případě, kdy dodavatel zboží nebo služeb je vůči spotřebiteli v monopolním postavení, to znamená, že je jediným subjektem, kdo stejné nebo podobné zboží nebo službu spotřebiteli nabízí.

Ústavy České republiky. Bohužel jsou to právě státní orgány, které na tuto svou ústavní povinnost „*zapomínají*“ a mnohdy zcela otevřeně v těchto řízeních upřednostňují zájmy podnikatelské.³⁸

Domnívám se, že z uvedeného je zřejmé, že aspirace uvedeného sousloví „*znečisti'ovatel platí*“ na roli principu práva životního prostředí vyvolává odůvodněné pochybnosti. Ty lze oslabit pouze tím, že jako případný princip bude vždy uváděno v souvislostech s dalšími principy práva životního prostředí. Kromě výše již jmenovaných i s principy formulovanými např. jako „*princip ochrany životního prostředí jako všeobecné povinnosti*“ a „*princip účasti jednotlivce i veřejnosti na rozhodování o životním prostředí*“.³⁹ V obou případech tato souvislost vyplývá právě z výše zmíněné skutečnosti, že jsou to spotřebitelé, kdo může významně působit na chování subjektů, které nejvíce mohou stav životního prostředí ovlivnit. A to zejména tehdy, jestliže si tuto svou možnost uvědomí.

³⁸ A přitom ignorují např. princip trvale udržitelného rozvoje, který je obecným vyjádřením jednoho ze základních východisek a současně cílů právní regulace ochrany životního prostředí, podle kterého rozvoj společnosti, zejména právě v oblasti ekonomické, musí být korigován právě stavem životního prostředí, který by se přinejmenším neměl zhoršovat.

³⁹ Kolektiv autorů: Právo životního prostředí, I díl. Op. cit. s. 75 a 76.

III ÚSTAVNĚPRÁVNÍ VÝCHODISKA

6 Ústavnoprávne princípy obmedzenia vlastníckeho práva z dôvodu ochrany životného prostredia

Soňa Košíčiarová⁴⁰

6.1 Vlastnícke právo ako predmet medzinárodnoprávnej a ústavnoprávnej ochrany

Vlastníckemu právu sa v demokratickom a právnom štáte poskytuje najvyššia ochrana. Listina základných práv a slobôd (ďalej len „sLZPS“) (čl. 11) ako aj Ústava Slovenskej republiky (čl. 20) ho zaraďujú medzi základné ľudské práva.

Ústavnoprávna úprava v Českej i v Slovenskej republike garantuje ochranu tohto práva každej osobe, či už právnickej alebo fyzickej, bez rozdielu a na rovnakej úrovni. Vyjadruje to dikcia: *„Každý má právo vlastníť majetok. Vlastnícke právo všetkých vlastníkov má rovnaký zákonný obsah a ochranu.“*

Na tejto skutočnosti nemení nič ani odsek 2 čl. 11 sLZPS a odsek 2 čl. 20 Ústavy Slovenskej republiky, ktoré umožňujú, aby zákon ustanovil, ktorý majetok nevyhnutný na zabezpečovanie potrieb spoločnosti, rozvoja národného hospodárstva a verejného záujmu, môže byť iba vo vlastníctve štátu, obce alebo určených právnických osôb. Ustanovenie exkluzivity vo vzťahu k majetku, ktorý je motivovaný verejným záujmom pre realizáciu tzv. sociálnej funkcie vlastníctva, neznamena porušenie princípu rovnosti z hľadiska obsahu vlastníckeho práva, ani jeho právnej ochrany. Ústava Slovenskej republiky na rozdiel od sLZPS zakotvuje, že *„nerastné bohatstvo, jaskyne, podzemné vody, prírodné liečivé zdroje a vodné toky sú vo vlastníctve Slovenskej republiky“*. Tým je ústavnoprávne garantované, že žiadna iná osoba než štát sa nemôže

⁴⁰ Táto kapitola bola podporovaná Agentúrou na podporu výskumu a vývoja na základe Zmluvy č. APVV-0024-12.

na základe zákona stat' vlastníkom environmentálne významnej veci vypočítanej taxatívnyim spôsobom, ktorá má vo väčšine prípadov charakter prírodného zdroja.

Princíp rovnosti osôb vo vzťahu k vlastníckemu právu sa prejavuje v tom, že:

- každý má právo vlastniť majetok, ktorý ústavou alebo zákonom nie je z vlastníctva vylúčený,⁴¹
- každý má zabezpečené rovnaké predpoklady a možnosti nadobudnúť vec do vlastníctva za podmienok uvedených v ústave a v ďalších zákonoch,
- vlastníci druhovo rovnakej veci musia mať rovnaký zákonom ustanovený obsah svojho vlastníckeho práva.
- vlastnícke právo je subjektívnym právom vlastníka k určitej konkrétnej veci.

sLZPS (čl. 11) ako aj Ústava Slovenskej republiky (čl. 20) zakotvujú v odseku 1 rovnaký zákonný obsah vlastníckeho práva všetkých vlastníkov. Obsahom tohto vecného práva je oprávnenie:

- vec držať,
- užívať,
- brať z nej plody a iné úžitky a
- nakladať s ňou.

Realizácia týchto čiastkových práv je obsahom práva zaručeného v čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len v tejto kapitole ako „*Dohovor*“), a to práva pokojne užívať svoj majetok. Pojem „*užívanie*“ je tradične spojené najmä s pojmom držba a jeho základným obsahovým znakom je oprávnenie mať právo majetkového charakteru vo svojej držbe a užívať ho.⁴²

Skutočnosť, že ochrana vlastníckeho práva je garantovaná v Českej i v Slovenskej republike ústavnoprávne, má veľký význam pre výklad

⁴¹ Ústavný súd Slovenskej republiky vo viacerých svojich rozhodnutiach zdôraznil, že ústava zabezpečuje každému rovnaké predpoklady a možnosti nadobudnúť veci do vlastníctva za podmienok uvedených v ústave alebo v ďalších zákonoch. (I. ÚS 59/94, I. ÚS 128/95).

⁴² Svák, J.: Ochrana ľudských práv (z pohľadu judikatúry a doktríny štrasburských orgánov ochrany práv). 2. rozšírené vydanie. Poradca podnikateľa, spol., s. r. o. 2006, Zilina, s. 866. ISBN 80-88931-51-7.

a uplatňovanie ústavných zákonov, zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov orgánmi verejnej moci.

Doložka prednosti priznáva medzinárodným zmluvám uvedeným v čl. 7 ods. 5 Ústavy Slovenskej republiky prednosť pre zákonmi pri aplikácii práva. V dôsledku toho je orgán verejnej moci povinný použiť v prípade konfliktu medzi medzinárodnou zmluvou a vnútroštátnou právnou úpravou medzinárodnú zmluvu.

Doložka prednosti podľa čl. 152 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky ukladá orgánom verejnej moci povinnosť neuplatniť taký prameň vnútroštátneho práva, ktorý odporuje Ústave Slovenskej republiky.⁴³

Pre rozhodovanie orgánov verejnej moci na Slovensku a v Českej republike má z medzinárodnoprávneho hľadiska najväčší význam už spomínaný Dohovor.

Dohovor nielenže zaväzuje jednotlivé štáty, aby poskytovali ochranu práv a slobôd jednotlivcom, ale poskytuje jednotlivcom procesné nástroje na priame uplatnenie ním zaručených práv a slobôd voči štátu prostredníctvom Európskeho súdu pre ľudské práva. Z tohto hľadiska Dohovor v súčasnosti poskytuje – v porovnaní s ostatnými medzinárodnými zmluvami na ochranu ľudských práv – najefektívnejšiu právnú ochranu práv a slobôd jednotlivca.

Dodatkový protokol č. 1 k Dohovoru v čl. 1 zakotvuje právo na ochranu majetku nasledovne: *„Každá fyzická alebo právnická osoba má právo pokojne užívať svoj majetok. Nikoho nemožno zbaviť jeho majetku s výnimkou verejného záujmu a za podmienok, ktoré stanovuje zákon a všeobecné zásady medzinárodného práva. Predchádzajúce ustanovenie však nebráni právu štátu prijímať zákony, ktoré považuje za nevyhnutné, aby upravidl užívanie majetku v súlade so všeobecným záujmom alebo zabezpečil platenie daní alebo iných poplatkov alebo pokút.“*

Z povahy a cieľa úpravy Dohovoru vyplýva, že čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Dohovoru je zásadne aplikovateľný na ochranu súkromného majetku.

Pojem „majetok“ v článku 1 Dodatkového protokolu č. 1 Dohovoru má autonómny dosah. To znamená, že sa neobmedzuje na vlastníctvo hmotného majetku a je nezávislý na formálnych kvalifikáciách vo vnútroštátnom práve.

⁴³ Drgonec, J. in: Čič, M.A. kolektív: Komentár k Ústave Slovenskej republiky. Eurokódex, s. r. o. 2012, Žilina, s. 55. ISBN 978-80-89447-93-0.

Predmetom ochrany je už existujúce vlastníctvo a nie právo na nadobudnutie majetku. „*Existujúcim majetkom*“ sú tiež majetkové hodnoty, vrátane pohľadávok, na základe ktorých môže sťažovateľ tvrdiť, že má prinajmenšom „legitímnu nádej“ na ich zhodnotenie.

„*Legitímna nádej*“ musí byť pritom založená na rozumne odôvodnenej viere v právny akt, ktorý má solídny právny základ a dopad na vlastnícke práva. Za majetok sa nepovažuje nádej na uznanie bývalého vlastníckeho práva, ktorého výkon už dlho nie je efektívny, ani podmienená pohľadávka, ktorá je premlčaná pre nerealizáciu podmienky.

Do majetku chráneného článkom 1 Dodatkového protokolu č. 1 Dohovoru patrí nielen hmotný (hnuteľný a nehnuteľný), ale aj nehmotný majetok. Ide predovšetkým o práva spojené s právom na pokojné užívanie majetku (najmä nájomné práva). Patria sem aj iné vecné práva, ako napríklad vecné bremená, ale aj pohľadávky.

Z uvedeného možno teda uzavrieť, že pod pojem „*majetok*“ podľa čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 Dohovoru možno zaradiť hmotné i nehmotné právo, ktoré:

- má ekonomickú hodnotu (charakter),
- je aktuálne a existujúce,
- je presne identifikovateľné.⁴⁴

Z článku 1 Dodatkového protokolu č. 1 Dohovoru možno odvodiť nasledujúce práva zaručené touto medzinárodnou zmluvou:

- právo na pokojné užívanie majetku,
- právo nebyť zbavený majetku s výnimkou verejného záujmu a za podmienok, ktoré ustanovuje zákon a všeobecné zásady medzinárodného práva,
- právo štátov prijímať zákony, ktoré považujú za nevyhnutné, aby upravili užívanie majetku v súlade so všeobecným záujmom a zabezpečili platenie daní a iných poplatkov alebo pokút.

⁴⁴ Svák, J.: Ochrana ľudských práv (z pohľadu judikatúry a doktríny štrasburských orgánov ochrany práv). Op. cit. s. 869 – 886.

6.2 Právo na pokojné užívanie majetku

Právo na pokojné užívanie majetku je zaručené vtedy, ak právna úprava zabezpečuje možnosť vlastníkovi realizovať obsah jeho vlastníckeho práva s tým, že ostatné osoby majú povinnosť do vlastníckých práv nezasahovať.

Absolútna povaha vlastníckeho práva pôsobí proti všetkým (*erga omnes*). Na druhej strane zo základnej liberálnej zásady spočívajúcej v tom, že sloboda jednotlivca končí tam, kde začína sloboda druhého, vyplýva povinnosť vlastníka zdržať sa takej realizácie svojho vlastníckeho práva, ktorá by znamenala zásah do vlastníckeho či iného práva druhého.⁴⁵

Zákonná povinnosť vlastníka nezasahovať nad rámec ustanovený zákonom do práv tretích osôb, je z legislatívneho hľadiska vyjadrená:

- zákazom zasahovať bez právneho dôvodu do práv a oprávnených záujmov tretích osôb spôsobom, ktorý vyvoláva nepriaznivý následok v oblasti súkromných subjektívnych práv (napr. výkon vlastníckeho práva v rozpore s dobrými mravmi podľa § 3 ods. 1 Občianskeho zákonníka, výkon vlastníckeho práva spôsobom, ktorý nad mieru primeranú pomerom obťažuje iného vlastníka veci alebo vážne ohrozuje výkon jeho práva podľa § 127 Občianskeho zákonníka, výkon vlastníckeho práva, ktorým sa spôsobí škoda na majetku inej osoby – *neminem laedere* podľa § 415 Občianskeho zákonníka),
- zákazom zasahovať výkonom vlastníckeho práva do práv a oprávnených záujmov tretích osôb spôsobom, ktorý vyvoláva nepriaznivý následok v oblasti verejných subjektívnych práv (napr. jeho výkon nesmie poškodzovať ľudské zdravie, prírodu a životné prostredie nad mieru ustanovenú zákonom),
- príkazom strieť výkon práv tretích osôb, ktoré vlastníka veci neobmedzujú v jeho pokojnom užívaní majetku.

Existencia takýchto zákonných ustanovení je výrazom vôle zákonodarcu legislatívne riešiť kolíziu výkonu práv rôznych subjektov. Je totiž úlohou štátu (verejnej moci) zabezpečiť pokojné súžitie ľudí, ako i obranu a ochranu pre spoločnosť dôležitých hodnôt.

⁴⁵ Šimáčková, K. in: Wagnerová, E. – Šimíček, V. – Langášek, T. – Pospíšil, I. a kolektív: Listina základných práv a slobod. Komentár. Wolters Kluwer ČR, a. s. 2012, Praha, s. 313. ISBN 978-80-7357-750-6.

Vo všetkých prípadoch ide o situáciu, keď z právneho hľadiska nemožno hovoriť o práve štátu upraviť zákonom užívanie majetku v súlade so všeobecným záujmom tak, ako to má na mysli tretia veta článku 1 Dodatočného protokolu č. 1 Dohovoru. Samotný výkon žiadneho z čiastkových obsahových práv vlastníka, nie je z dôvodu všeobecného záujmu zúžený, resp. úplne vylúčený. Hranice legálneho výkonu tohto základného práva sú dané len hranicami výkonu základných práv iných osôb. Spôsobenie nepriaznivého následku výkonom vlastníckeho práva (ujma práv iných alebo rozpor so všeobecným záujmom chráneným zákonom) je však protiprávne.

Uvedenú požiadavku v podobe generálneho zákazu nespôsobovať nepriaznivý následok využívaním vlastníckeho práva vyjadruje čl. 11 ods. 3 sLZPS nasledovne: „*Vlastníctví zavazuje. Nesmí být zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy. Jeho výkon nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem.*“ Rovnakú dikciu používa čl. 20 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky.

Z tohto hľadiska sa ustanovenie čl. 35 ods. 3 sLZPS, podľa ktorého „*při výkonu svých práv nikdo nesmí ohrožovat ani poškozovat životní prostředí, přírodní zdroje, druhové bohatství přírody a kulturní památky nad míru stanovenou zákonem*“ javí ako všeobecnejšie formulované, pokiaľ ide o subjekt tohto generálneho zákazu („*nikto nesmie*“). Predmetný zákaz sa totiž vzťahuje nielen na vlastníka veci. V porovnaní s čl. 11 ods. 3 je však špeciálnejšie, pokiaľ ide o vymedzenie nepriaznivého následku na ústavou chránených hodnotách („*životné prostredie, prírodné zdroje, druhové bohatstvo prírody a kultúrne pamiatky*“).

Na rozdiel od dikcie sLZPS, článok 44 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky ustanovuje, že „*nikto nesmie nad mieru ustanovenú zákonom ohrožovať ani poškodzovať životné prostredie, prírodné zdroje a kultúrne pamiatky*“.

Ústava Slovenskej republiky vo verejnom záujme zabezpečuje ochranu životného prostredia, prírodných zdrojov a kultúrnych pamiatok ako osobitných hodnôt ustanovením zákazu ich ohrozovania a poškodzovania („*nikto*“). I tu ide o generálny zákaz, avšak v texte chýbajú slová „*při výkone svých práv*“. To dáva obsahu tohto ústavnoprávneho ustanovenia iný rozmer. Kým česká úprava vyjadruje, že je dovolené všetko, pokiaľ sa tým nezasahuje do iných zákonom chránených práv, slovenská úprava sa sústreďuje výlučne na kvalifikáciu protiprávneho správania osôb.

Ohrožovanie a poškodzovanie hodnôt taxatívnym spôsobom vypočítaných v čl. 44 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky je z ústavnoprávneho hľadiska protiprávnym správaním.

Slová „*nad mieru ustanovenú zákonom*“ treba vykladať tak, že len zákon, a nie predpis nižšej právnej sily, smie zakotviť zákaz ohrožovania a poškodzovania, resp. vymedziť skutkové podstaty deliktov ohrožovania a poškodzovania životného prostredia, prírodných zdrojov a kultúrnych pamiatok.

Podľa čl. 20 ods. 3 ústavy výkon vlastníckeho práva nesmie poškodzovať prírodu, kultúrne pamiatky a životné prostredie nad mieru ustanovenú zákonom. Predmetné ustanovenie je vyjadrením všeobecného pravidla vyplývajúceho z čl. 44 ods. 3 ústavy. Podľa neho výkon žiadneho práva nemôže zbaviť osobu jej právnej zodpovednosti, ak privedila vznik nebezpečenstva zhoršenia stavu hodnoty chránenej podľa čl. 44 ods. 3 (ohrozenie) alebo faktické zhoršenie jej stavu (poškodenie).⁴⁶

Právo na pokojné užívanie majetku, garantované Dohovorom aj ústavnoprávne, nemôže byť z právneho hľadiska dotknuté realizáciou práv tretích osôb zaručených predpismi súkromného a verejného práva. Zákonná úprava rieši prípad kolízie vlastníckeho práva so základným právom iného alebo pre kolíziu s iným, ústavným poriadkom chráneným právnym statkom tak, že výkon zákonných práv tretích osôb ide vždy na ťarchu vlastníka, pokiaľ sa uskutočňuje rešpektovaním kolíznych noriem.⁴⁷ „*Vyrovňovanie medzi nimi prebieha tak, aby žiadna z kolidujúcich právnych pozícií nebola bezdôvodne uprednostnená, a ďalej tak, aby bolo zachované maximum z oboch*“.⁴⁸

Iba v prípade excesívneho uplatnenia zákonného práva tretej osoby, vzniká zodpovednosť za spôsobenú škodu, ktorú si vlastník môže uplatňovať podľa platných právnych predpisov.⁴⁹

⁴⁶ Košičiarová, S. in: Čič, M.A. kolektív: Komentár k Ústave Slovenskej republiky. Eurokódex, s. r. o. 2012, Žilina, s. 327. ISBN 978-80-89447-93-0.

⁴⁷ Košičiarová, S.: Právne postavenie vlastníka environmentálne významného predmetu v Slovenskej republike. In: Damohorský, M. (Edit.): Právo životného prostredia – Vlastnícké právo, trestní právo a ochrana životného prostredia. Sborník z konferencie, KRNAP – Rýchory 2000, Pí UK Praha 2000, s. 21. ISBN 80-85889-37-4.

⁴⁸ Wagnerová, E. in: Wagnerová, E. – Šimíček, V. – Langášek, T. – Pospíšil, I. a kolektív: Listina základných práv a slobod. Komentář. Wolters Kluwer ČR, a. s. 2012, Praha, s. 25. ISBN 978-80-7357-750-6.

⁴⁹ Košičiarová, S.: Právne postavenie vlastníka environmentálne významného predmetu v Slovenskej republike. Op. cit.

Príkladom zákonnej úpravy práv tretích osôb, ktoré sú zakotvené vo verejnoprávných predpisoch a ktoré je povinný vlastník nehnuteľnosti strpieť bez nároku na náhradu, je:

- právo verejného užívania vecí,
- právo voľného prechodu cez pozemky v rámci prístupu do krajiny,
- právo vstupovať na lesné pozemky v rámci využívania lesov verejnosťou,
- výkon rybárskeho práva.

Verejné užívanie je užívanie materiálnych statkov (t. j. vecí v právnom slova zmysle), ktoré zodpovedá ich účelovému určeniu, vopred neobmedzeným okruhom užívateľov.⁵⁰

Predmetom verejného užívania sú materiálne statky – prírodné (územie, zložky životného prostredia, ekosystémy, energia) a človekom vytvorené veci (pozemné komunikácie, verejné priestranstvo atď.).

Podľa spôsobu vzniku právnej možnosti verejného užívania sa rozlišujú dva druhy verejného užívania: všeobecné a osobitné. Obe majú verejnoprávnu povahu – na konkrétne užívanie materiálneho statku určeného na verejné užívanie jednotlivými užívateľmi, nemá vplyv prejav vôle vlastníka (napr. užívanie vôd, užívanie pozemných komunikácií).⁵¹

Právna možnosť všeobecného užívania vzniká priamo zo zákona.

Samotný obsah všeobecného užívania nemusí byť právnou normou špecifikovaný. V takom prípade možno odvodiť, že musí ísť o:

- užívanie obvyklé vzhľadom k účelovému určeniu, daného povahou materiálneho statku,
- primerané faktickému stavu užívaného materiálneho statku,
- užívanie, ktoré nevylučuje užívanie ostatnými (i potenciálnymi) užívateľmi.⁵²

⁵⁰ Staša, J. in: Hendrych, D. a kolektiv: Správní právo. Obecná část. 6. vydání. C. H. Beck 2006, Praha, s. 303. ISBN 80-7179-442-2.

⁵¹ Staša, J. Správní právo. Obecná část. Op. cit. s. 304.

⁵² Podľa § 8 ods. 5 *zákona SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov* majetok obce, ktorý slúži na verejné účely (najmä pre miestne komunikácie a iné verejné priestranstvá), je verejne prístupný a možno ho obvyklým spôsobom používať, ak jeho používanie obec neobmedzila.

Na základe zákona môže byť všeobecné užívanie dočasne obmedzené alebo vylúčené rozhodnutím orgánu verejnej správy všeobecnej povahy alebo individuálnym správnyim aktom. Dôvodom takéhoto obmedzenia môže byť ochrana materiálneho statku, jeho údržba alebo opravy, bezpečnosť osôb alebo majetku, osobitné užívanie materiálneho statku určitým subjektom. V takom prípade nemožno tvrdiť, že správnyim aktom je dotknuté právo pokojného užívania vlastníka veci v zmysle článku 1 Dodatočného protokolu č. 1 Dohovoru, nakoľko týmto sa zabezpečuje ochrana jeho majetku.⁵³

Ustanovenie § 57 zákona č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov zakotvuje všeobecné právo voľného prechodu. Každý má právo pri rekreácii, turistike a obdobnom užívaní prírody na voľný prechod cez pozemky vo vlastníctve (správe, nájme) štátu, obce, právnickej osoby alebo fyzickej osoby, ak tým nespôsobí škodu na majetku alebo zdraví inej osoby. Je pritom povinný rešpektovať práva a oprávnené záujmy vlastníka, správcu a nájomcu pozemku, ako aj podmienky ochrany prírody a krajiny.

Právo sa nevzťahuje na zastavané pozemky alebo stavebné pozemky, dvory, záhrady, sady, vinice, chmeľnice, lesné škôlky, zvernice a na miesta, na ktoré sa vzťahuje zákaz vstupu podľa tohto zákona alebo osobitných predpisov. Orná pôda, lúky a pasienky sú z práva voľného prechodu vylúčené v čase, keď môže dôjsť k poškodeniu porastov alebo pôdy, ako aj vtedy, keď sa na nich pasie dobytok. Pri oplocovaní pozemku, ktorý nie je vylúčený z práva voľného prechodu, je jeho vlastníak, správca alebo nájomca povinný zabezpečiť možnosť voľného prechodu na vhodnom mieste pozemku.

Zákon č. 326/2005 Z. z. o lesoch v znení neskorších predpisov upravuje všeobecné právo verejnosti na využívanie lesov. Podľa § 30 ods. 1 každý

⁵³ Právna ochrana vlastníka je zabezpečená možnosťou vlastníka, správcu alebo obhospodarovateľa lesa na základe jeho žiadosti dosiahnuť obmedzenie výkonu využívania lesa verejnosťou v konkrétnom prípade, keď orgán štátnej správy lesného hospodárstva môže zakázať alebo obmedziť využívanie lesov verejnosťou na dobu nevyhnutne potrebnú, ak to vyžaduje ochrana práv a oprávnených záujmov vlastníka, správcu a obhospodarovateľa lesa (§ 30 ods. 4 zákona č. 326/2005 Z. z. o lesoch v znení neskorších predpisov). Orgán štátnej správy lesného hospodárstva zákaz alebo obmedzenie využívania lesov verejnosťou vhodným spôsobom zverejní a v prípade potreby obhospodarovateľovi lesa uloží dotknutú časť lesa označiť. Vydanie všeobecného rozhodnutia orgánu je možné aj bez žiadosti vlastníka, správcu alebo obhospodarovateľa lesa z dôvodu ochrany lesa alebo iného verejného záujmu.

má právo na vlastnú zodpovednosť a nebezpečenstvo vstupovať na lesné pozemky; tým nie sú dotknuté ustanovenia osobitných predpisov. Zákon súčasne ustanovuje hranice výkonu tohto všeobecného užívacieho práva. Podľa § 30 ods. 2 „pri využívaní lesov verejnosťou je každý povinný chrániť a nenarušovať lesné prostredie, rešpektovať práva a oprávnené záujmy vlastníka, správcu a obhospodarovateľa lesa a pokyny obhospodarovateľa lesa, člena lesnej stráže a orgánu štátnej správy lesného hospodárstva“. Využívanie lesov verejnosťou sa zo zákona nevzťahuje na uzavreté a ohradené lesné pozemky vo vojenských lesoch.

V porovnaní s predchádzajúcou právnou úpravou v zákone č. 61/1977 Zb. o lesoch v znení zákona č. 229/1991 Zb. a zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 183/1993 Z. z. je rozsah tohto práva verejnosti vymedzený oveľa užšie. V minulosti zahŕňal nielen právo vstupu na lesné pozemky, ale aj právo zbierať lesné plodiny a raždie pre vlastnú potrebu. Takáto úprava však – podľa nášho názoru – prekračovala rámec zákonného príkazu strpieť výkon práv tretích osôb, ktoré by vlastníka nehnuteľnosti neobmedzovali v jeho pokojnom užívaní majetku a ktorá by bola výrazom vôle zákonodarcu riešiť kolíziu výkonu práv. Zákonné vymedzenie všeobecného užívacieho práva verejnosti k lesoch v uvedenom rozsahu totiž obmedzovalo vlastníckovo právo pokojne užívať svoj majetok, nakoľko sa v prospech tretích osôb ex lege čiastočne obmedzilo *ius fruendi*, tj. právo vlastníka brať z predmetu svojho vlastníka plody a iné úžitky, a to bez akejkoľvek náhrady.

V súčasnosti právo verejnosti v uvedenom rozsahu z platnej právnej úpravy odvodiť nemožno. Zber lesných plodín a raždia tretími osobami treba z právneho hľadiska kvalifikovať ako protiprávne správanie, ktorým sa neoprávnene zasahuje do práva vlastníka pokojne užívať svoj majetok. Ten sa môže domáhať svojej ochrany súkromnoprávnou cestou.

Medzi povinnosťami vlastníkov a nájomcov pobrežných pozemkov podľa § 5 zákona č. 139/2002 Z. z. o rybárstve v znení neskorších predpisov patrí:

- strpieť vstup na tieto pozemky v nevyhnutnej miere, okrem pozemkov, na ktoré je vstup zakázaný podľa osobitných predpisov,
- strpieť označenie rybárskeho revíru.

Užívateľ, ktorý má zákonnú povinnosť označiť rybársky revír tabuľou, pri jeho označovaní nesmie poškodzovať živé časti prírody a obmedzovať

vlastníka, prípadne nájomcu pobrežného pozemku vo výkone vlastníckych práv k pobrežným pozemkom. Ak je vlastník, prípadne nájomca pobrežného pozemku umiestnením označenia rybárskeho revíru obmedzený vo výkone vlastníckych práv, má právo na náhradu od užívateľa; ak sa o náhrade nedohodnú, na návrh vlastníka, nájomcu alebo užívateľa rozhodne súd.

Takáto právna úprava je vzornou ukážkou legislatívneho vykonania ústavnoprávnej požiadavky na zákonné riešenie kolízie výkonu práv vlastníka a tretích osôb.

6.3 Právo štátu na zásah do práva na pokojné užívanie majetku - kritériá

I keď tretia veta článku 1 Dodatkového protokolu č. 1 Dohovoru explicitne vyjadruje právo štátu zasiahnuť do práva súkromnej osoby na pokojné užívanie jej majetku, v skutočnosti predstavuje ochranu vlastníka pred takými zásahmi zo strany štátu, ktoré nemožno považovať za legálne, legitímne a proporcionálne.

Zásah štátu do práva vlastníka na pokojné užívanie veci je z pohľadu tejto medzinárodnej zmluvy prípustný a ospravedliteľný, len ak má oporu v zákone, sleduje účel zákonnej úpravy a je primeraný.

O zásahu štátu, ktorý má z právneho hľadiska charakter obmedzenia vlastníckeho práva *sensu stricto*, možno hovoriť iba v situácii, keď dochádza k čiastočnému obmedzeniu niektorého z oprávnení vlastníka k veci, ako i v situácii, keď dochádza k ich úplnému obmedzeniu, tj. k ich odňatiu. Na takýto druh zásahu štátu je potrebné aplikovať druhú vetu článku 1 Dodatkového protokolu č. 1 Dohovoru.

Právomoc štátu podľa tretej vety článku 1 Dodatkového protokolu č. 1 Dohovoru upraviť zákonom užívanie majetku v súlade so všeobecným záujmom musí rešpektovať ústavnoprávnu dikciu čl. 4 sLZPS (rovnako tak čl. 13 Ústavy Slovenskej republiky). Ide v zásade o také obmedzenia, ktoré limitujú vlastníka v realizácii jeho vlastníckeho práva, ale na rozdiel od inštitútu núteného obmedzenia vlastníckeho práva nevyklúčujú ani jedno z obsahových vecných oprávnení vlastníka k veci.

Príkladom takejto právomoci je zákonná úprava tzv. predkupného práva štátu k veci, ktorá je kultúrnou pamiatkou. Právo vec predat' je súčasťou

práva vlastníka nakladat' s vecou. Podľa § 23 zákona č. 49/2002 Z. z. o ochrane pamiatkového fondu v znení neskorších predpisov ak vlastník zamýšľa predat' kultúrnu pamiatku alebo jej časť, je povinný písomne ju ponúknuť na kúpu štátu. Z platnej právnej úpravy vyplýva, že vlastník vecí nie je ukrátený v jeho práve realizovať výmennú hodnotu veci, musí však z dôvodu verejného záujmu na ochrane kultúrnych pamiatok splniť zákonom určenú podmienku. Ak štát využije svoje zákonné právo, vlastník kultúrnej pamiatky sa nedostáva do právne nevýhodnejšej situácie, než by tomu bolo, ak by ponúkol svoj majetok na predaj inej osobe.

Kým tretia veta článku 1 Dodatočného protokolu č. 1 Dohovoru vyjadruje rovnováhu medzi ochranou práva vlastníka pokojne užívať svoj majetok a požiadavkami všeobecného záujmu, druhá veta článku 1 Dodatočného protokolu č. 1 Dohovoru vyjadruje jeho právo nebyť zbavený majetku, pokiaľ nie sú splnené podmienky ustanovené zákonom a všeobecnými zásadami medzinárodného práva.

Legalita, legitímnosť a proporcionalita sú kritériá, ktoré sa využívajú pri posúdení toho, do akej miery bol zásah verejnej moci do právneho postavenia vlastníka ospravedliteľný, či už z hľadiska ústavnoprávneho alebo z hľadiska jeho medzinárodnoprávnej ochrany zaručenej Dohovorom. V zásade sa totiž obmedzenia vlastníckeho práva pripúšťajú, avšak len spôsobom a do tej miery, ktorá je spravodlivá.

Uvedenými kritériami sa treba riadiť nielen v prípadoch, keď dochádza k vyvlastneniu alebo k nútenému obmedzeniu vlastníckeho práva, ale aj v prípadoch, keď štát vo verejnom záujme upraví spôsob užívania majetku vlastníka bez toho, aby ho z právneho hľadiska zbavil jeho majetku.

Legalita. Podľa článku 1 Dodatočného protokolu č. 1 Dohovoru „nikoho nemožno zbaviť jeho majetku s výnimkou verejného záujmu a za podmienok, ktoré stanovuje zákon a všeobecné zásady medzinárodného práva. Predchádzajúce ustanovenie nebráni štátu prijímať zákony, ktoré považuje za nevyhnutné, aby upravil užívanie majetku v súlade so všeobecným záujmom“. Medzinárodný dohovor tak výslovne zdôrazňuje princíp legality v súvislosti s ochranou vlastníckeho práva.

V právnom a demokratickom štáte je dôležité dodržiavať požiadavky na ukládanie povinností, ako aj na obmedzovanie základných práv a slobôd. Všeobecné pravidlá v tomto smere zakotvuje čl. 4 sLZPS a čl. 13 Ústavy Slovenskej republiky. Musia sa dodržiavať vždy, teda aj v situácii, keď možnosť obmedziť základné právo alebo slobodu vyplýva explicitne a priamo z ústavného poriadku.

Vlastnícke právo patrí de constitutione lata medzi základné práva, pri ktorých možnosť a dôvody ich obmedzenia zákonom je výslovne zmienená priamo v ústavnom poriadku (čl. 11 ods. 3 a 4 sLZPS, čl. 20 ods. 3 až 5 Ústavy Slovenskej republiky).

Zásada výhrady zákona kladie určité požiadavky aj na obsah zákonnej úpravy, ktorá je vykonaním možnosti obmedziť vlastnícke právo na základe splnomocnenia ústavodarcu. Princíp legality „*vyžaduje, aby: (a) podstatné otázky boli upravené zákonom, (b) právna norma ich upravujúca musí minimálne obsahovať skutkovú podstatu a následok a (c) čím podstatnejšia (dôležitejšia) upravovaná matéria je, tým podrobnejšia musí byť úprava.*“⁵⁴

Legitímnosť. Uvedený princíp je vyjadrením požiadavky, aby obmedzenie vlastníckeho práva sledovalo účel ustanovený v zákone.

Požiadavka legitímnosti zásahu do základného práva zakotvuje čl. 4 ods. 4 sLZPS a čl. 13 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého „pri obmedzovaní základných práv a slobôd sa musí dbať na ich podstatu a zmysel.“

Podstatou základného práva je to, na čom je založené. Jeho zmyslom je potom to, na čo slúži. Nedbaním na podstatu a zmysel základných práv by bolo, keby zákon obmedzujúci niektoré v ústave zakotvené právo toto právo poprel alebo keby sa preukázalo, že určité právo občan nemôže reálne uplatniť, pretože nebol vydaný zákon na jeho vykonanie.⁵⁵

Okrem toho Ústava Slovenskej republiky v čl. 13 ods. 4 zakotvuje, že „*takéto obmedzenia sa môžu použiť len na ustanovený cieľ.*“ To inými slovami znamená, že nesmú byť zneužitú na iné účely, než pre ktoré boli ustanovené.

⁵⁴ Wagnerová, E. Listina základných práv a svobod. Komentár. Op. cit. s. 25.

⁵⁵ Somorová, E. in: Čič, M.A. kolektív: Komentár k Ústave Slovenskej republiky. Eurokódex, s. r. o. 2012, Žilina, s. 100. ISBN 978-80-89447-93-0.

Rovnakú požiadavku obsahuje aj čl. 18 Dohovoru. „*Pokiaľ ide o účel, pre ktorý možno právo obmedziť, zaoberá sa ním Európsky súd pre ľudské práva výslovne najmä vtedy, ak sa štát dovoľáva toho, že určitým opatrením chce dosiahnuť ciele, ktoré nie sú súladné s Dohovorom.*“⁵⁶

Dohovor za legitímny dôvod zásahu štátu do vlastníckeho práva považuje verejný záujem (druhá veta článku 1 Dodatkového protokolu č. 1 Dohovoru) a všeobecný záujem (tretia veta článku 1 Dodatkového protokolu č. 1 Dohovoru) bez bližšieho vymedzenia jeho obsahu.

Rovnako Listina základných práv a slobôd a Ústava Slovenskej republiky používa pojem „*verejný záujem*“, keď ustanovujú podmienky, pre ktoré môže byť osoba pozbavená práva na majetok („*vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu*“), alebo pojem „*všeobecný záujem*“, keď ustanovujú zákaz zneužitia výkonu vlastníckeho práva („*nemožno ho zneužít na ujmu práv iných alebo v rozpore so všeobecnými zájmy chránenými zákonem*“).

Pojmom „*verejný záujem*“ sa zaoberal v jednom zo svojich náleзов Ústavný súd Českej republiky (ze dne 28. 3. 1996, I. ÚS 198/95). V tomto náleze vyslovil, že nie každý kolektívny záujem možno označiť za verejný záujem. Verejný záujem je podľa ústavného sudu potrebné chápať ako taký záujem, ktorý by bolo možné označiť za všeobecný alebo za všeobecne prospešný.⁵⁷

Vzhľadom na účel úpravy druhej a tretej vety článku 1 Dodatkového protokolu č. 1 Dohovoru možno odvodiť, že rozdielnosť použitej terminológie v medzinárodnej zmluve má vystihnúť požiadavku, aby sa uplatnenie právomoci štátu zbaviť osobu jej majetku realizovalo za prísnejších podmienok, než je tomu pri úprave užívania majetku odôvodnenej všeobecným záujmom. To isté by malo platiť aj pri interpretácii vnútroštátnej právnej úpravy.

Proporcionalita. Do roku 1982 štrasburské orgány ochrany práva skúmali v rámci ochrany vlastníckeho práva garantovaného článkom 1 Dodatkového protokolu č. 1 Dohovoru len legalitu a legitimitu zásahov štátu do tohto práva. Kľúčovým pre rozsah európskej ochrany vlastníckeho práva sa stalo rozhodnutie vo veci Sporrong a Lönnroth c. Švédsko (z 23. septembra 1982 Annuaire, č. 52). Po prijatí predmetného rozhodnutia sa preskúvanie

⁵⁶ Wagnerová, E. Listina základných práv a svobod. Komentár. Op. cit., s. 130.

⁵⁷ Kusák, M.: Omezení vlastníckého práva z důvodů ochrany životního prostředí a přírodních zdrojů. In: České právo životního prostředí, ISBN 1213-5542, s. 5.

opodstatnenosti zásahov štátu rozšírilo o proporcionalitu – hľadanie spravodlivej rovnováhy medzi záujmami spoločnosti (v jej mene štát zasahuje do vlastníckeho práva) a záujmami jednotlivca, do vlastníckeho práva ktorého štát zasahuje.

Vo veci *Sporrong a Lönnroth c. Švédsko* šlo o dlhodobé povolenie na vyvlastnenie a s tým spojený zákaz stavby na pozemku, ktorý sa vzťahoval na dedičov. Sťažovatelia tvrdili, že dlhá doba platnosti povolenia na vyvlastnenie (23, resp. 8 rokov) sprevádzaná zákazom stavby (25, resp. 20 rokov) mala nepriaznivé dôsledky na ich právo pokojne užívať svoj majetok. Predmetné povolenia a zákazy znamenali pre výkon ich práva pokojne užívať majetok také obmedzenia, ktoré boli extrémne neprimerané a neoprávňovali ich na odškodnenie. Vláda zastávala stanovisko, že predmetné povolenia a zákazy boli neoddeliteľnou súčasťou urbanistického plánovania a neovplyvnili právo majiteľov pokojne užívať svoj majetok.

Povolenie na vyvlastnenie nepriaznivo ovplyvnilo samotnú podstatu vlastníctva tým, že vopred oprávňovalo mesto Štokholm k legitímnemu vyvlastneniu, kedykoľvek to uzná za vhodné. Podľa názoru Súdu účinky týchto opatrení nebolo možné porovnávať so zbavením majetku. Majitelia mohli svoj majetok užívať a možnosť ich predaja stále existovala, aj keď sa stalo omnoho ťažším tento majetok predat', lebo podliehal režimu povolenia k vyvlastneniu a zákazu stavby. Preto tu nebol priestor pre aplikáciu druhej vety čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 Dohovoru. Keďže išlo o prvý krok v konaní vedúcom k zbaveniu majetku, spadalo pod rozsah tejto tretej vety a bolo ho preto potrebné posudzovať podľa prvej vety článku 1 Dodatkového protokolu č. 1 Dohovoru.

Existencia zákazu stavby v priebehu uvedenej doby ešte viac zhoršovala účinky vyvolané povolením na vyvlastnenie. Vo vzájomnej kombinácii vytvorili obe tieto opatrenia situáciu, ktorá narušila spravodlivú rovnováhu medzi ochranou práva pokojne užívať svoj majetok a požiadavkami všeobecného záujmu.⁵⁸

Z uvedeného prípadu vyplýva, že Európsky súd pre ľudské práva si vypo máha princípom proporcionality, keď správanie štátu dostáva vlastníka

⁵⁸ Svák, J.: Ochrana ľudských práv (z pohľadu judikatúry a doktríny štrasburských orgánov ochrany práv). Op. cit. s. 887 – 888.

do nepriaznivej situácie v dôsledku toho, že sa vytvára status na pomedzí medzi statusom chráneným druhou a tret'ou vetou článku 1 Dodatkového protokolu č. 1 Dohovoru.

Obdobne tomu tak bolo aj vo veci Elia S. r. l. c. Taliansko (rozhodnutie z 2. augusta 2001 týkajúce sa s'ťažnosti č. 37710/97). V tomto prípade bolo ešte v roku 1967 Mestským úradom rozhodnuté, že na pozemkoch s'ťažovateľky bude vytvorený verejný park a stanovil zákaz stavebných prác pre účely vyvlastnenia.

Súd konštatoval, že dôsledky príslušných opatrení nie sú také, aby ich bolo možné kvalifikovať ako pozbavenie vlastníctva, pretože s'ťažovateľka neprišla ani o prístup k pozemku, ani o kontrolu nad ním a mala možnosť, aj keď s'ťaženu, pozemok predat'. Zároveň tieto opatrenia nemožno zaradiť ani pod pojem úpravy užívania majetku, pretože zákaz stavebných prác bol spojený s účelom ich vyvlastnenia. Súd skúmal, či bola dodržaná spravodlivá rovnováha medzi verejným a súkromným záujmom. V neprospech súkromného záujmu hovorila najmä neistota znásobená neexistenciou akéhokoľvek účinného vnútroštátneho prostriedku spôsobilého inkriminovanú situáciu napraviť v spojení s prekážkou plného užívania vlastníckeho práva a absenciou odškodnenia. Súd dospel k záveru, že s'ťažovateľka musela niesť zvláštne a nadmerné bremeno, ktoré porušilo spravodlivú rovnováhu.⁵⁹

Ďalším príkladom z judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva je prípad Skärby a ostatní c. Švédsko (rozhodnutie z 28. júna 1990). S'ťažovatelia boli vlastníckmi farmy v južnom Švédsku v oblasti zátoky Skaene, ktorá bola v roku 1987 vyhlásená zákonom o ochrane prírody za prírodnú pamiatku. Na svojom pozemku chceli realizovať stavbu, avšak úrad im zamietol vydat' stavebné povolenie na základe ich žiadosti.

Európska komisia pre ľudské práva musela posúdiť, či odmietnutie stavebného povolenia bolo „*nevyhnutným na úpravu užívania majetku v súlade so všeobecným záujmom*“. V tomto kontexte bolo úlohou Komisie dohliadnuť na zákonnosť, účel a primeranosť rozhodnutí prijatých vnútroštátnymi orgánmi. Otázka proporcionality vyžadovala určiť, či existoval rozumný vzťah medzi použitými prostriedkami a sledovaným účelom.

⁵⁹ Svák, J.: Ochrana ľudských práv (z pohľadu judikatúry a doktríny štrasburských orgánov ochrany práv). Op. cit. s. 889.

V súvislosti s primeranosťou medzi zasahovaním do majetkových práv sťažovateľa a sledovaným všeobecným záujmom Komisia pripomenula, že právo stavby na pozemkoch sťažovateľa je upravené stavebným zákonom a stavebným plánom. Stavba navrhnutá sťažovateľmi týmto aktom odporuje a výnimku im miestny stavebný orgán v rámci svojho diskrečného práva neudelil. Komisia konštatovala, že rozhodnutie stavebného orgánu odmietnuť stavebné povolenie na stavbu konkrétnych budov navrhnutých v žiadosti sťažovateľov o stavebné povolenie nemožno považovať za neprimerané legitímnemu účelu.⁶⁰

Zmyslom princípu proporcionality je zabezpečiť, aby nebola výhrada zákona použitia k závažnejšiemu než naozaj nevyhnutnému obmedzeniu základných práv. Explicitne ho vyjadruje čl. 20 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého „*vyvlastnenie alebo nútené obmedzenie vlastníckeho práva je možné iba v nevyhnutnej miere*“ (porovnaj dikciu čl. 11 ods. 3 sLZPS). Ako všeobecný princíp sa však uplatní aj v ostatných prípadoch, v ktorých dochádza k obmedzeniu vlastníckeho práva, a to aj keď by sa o ňom zákonná úprava výslovne nezmienila.

Literatúra rovnako ako judikatúra diferencujú princíp proporcionality do nasledujúcich troch čiastkových príkazov: (a) vhodnosť (spôsobilosť) prostriedku pre dosiahnutie určitého účelu (cieľa), (b) potrebnosť (nevyhnutnosť) použitia práve a len zákonodarcom vybraného prostriedku, (c) proporcionality (v užšom zmysle), resp. primeranosť zákonodarcom vybraného prostriedku v relácii k dotknutému právnenému statku – základnému právu (v poslednom čase sa v Európe vyskytuje označenie spravodlivá únosnosť či ako „*to, čo možno spravodlivo vyžadovať*“).

Prijaté obmedzujúce opatrenia je vhodné (spôsobilé) dosiahnuť určitý účel (cieľ), ak sa s jeho pomocou môže priblížiť žiaduci účinok. Opatrenie naopak nie je vhodné, ak sťažuje dosiahnutie zamýšľaného cieľa alebo nemá žiadny účinok s ohľadom na stanovený cieľ.

Súdy obvykle preskúmajajú, či opatrenie nie je celkom nevhodné, alebo objektívne nevhodné, zásadne nevhodné apod. Vhodnosť nie je identická s účelnosťou, lebo vhodnosť je tu právny pojem, zatiaľ čo účelnosť je hodnotový súd.

⁶⁰ Svák, J.: Ochrana ľudských práv (z pohľadu judikatúry a doktríny štrasburských orgánov ochrany práv). Op. cit. s. 922 – 923.

Za potřebný (nevyhnutný) prostředek je třeba považovat prostředek vtedy, ak zákonodárca nemohol zvolit' iný, rovnako účinný, avšak základné právo menej obmedzujúci prostriedok. Potrebnosť preto nie je daná v prípade, keď rovnaký výsledok možno dosiahnuť za použitia takého prostriedku, ktorý predstavuje miernejší zásah do sféry chránenej základným právom.

Proporcionalita v užšom zmysle – ide o nastavenie relácie medzi dvomi veličinami, a to medzi účelom a prostriedkom. Obet' prinesená v podobe obmedzenia (zásahu do) do základného práva sa nesmie dostať do nepomeru s úžitkom, ktorý bol obmedzením základného práva dosiahnutý v prospech verejnosti.⁶¹

6.4 Právo štátu upraviť zákonom užívanie majetku v súlade so všeobecným záujmom

Dohovor v tretej vete článku 1 Dodatkového protokolu č. 1 Dohovoru zakotvuje právo prijímať zákony, ktoré štáty považujú za nevyhnutné, aby upravili užívanie majetku v súlade so všeobecným záujmom.

Zásah štátu do práva na pokojné užívanie majetku je prípustný, ak má oporu v zákone, sleduje účel zákonnej úpravy a je primeraný.

Medzi legitímne dôvody takéhoto zásahu, podľa rozhodnutí štrasburských orgánov ochrany práva, patria „*najmä otázky spojené s udeľovaním stavebných povolení, so znižovaním hodnoty majetku v dôsledku rôznych konaní štátu, s núteným výkonom určitých činností spojených s užívaním majetku, resp. zákazom vykonávania určitých činností*“.⁶²

Vôľa štátu je v tomto smere autonómna. Štát má pomerne široký rozsah voľnej úvahy vo vzťahu k výberu prostriedkov, ako aj k posúdeniu, či dôsledky donútenia sú opodstatnené z hľadiska všeobecného záujmu. Je tomu tak preto, lebo v týchto prípadoch nedochádza k obmedzeniu žiadnej z obsahových zložiek vlastníckeho práva.

Zásah nemá charakter individuálny, ale všeobecný v tom smere, že štát upra-vuje právo užívania majetku zákonom formou:

- povinností vlastníka veci,

⁶¹ Wagnerová, E. Listina základných práv a svobod. Komentár. Op. cit. s. 26 – 27.

⁶² Svák, J.: Ochrana ľudských práv (z pohľadu judikatúry a doktríny štrasburských orgánov ochrany práv). Op. cit. s. 922.

- zákazov alebo
- určenia záväzných podmienok pre výkon vlastníckeho práva.

Všeobecnosť zásahu je zabezpečená tým, že sa vzťahuje na skupinu prípadov neurčitého počtu. Musí pritom napĺňať požiadavku čl. 4 ods. 3 sLZPS, podľa ktorého „*zákonná omezení základních práv a svobod musí platit stejně pro všechny případy, které splňují stanovené podmínky*“ (pozri tiež čl. 13 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky). Prameňom úpravy takéhoto zásahu je vždy prameň verejného práva.

Kľúčovou otázkou je, či povinnosť vlastníka veci, zákaz alebo určenie záväzných podmienok pre výkon vlastníckeho práva má za následok čiastočné obmedzenie niektorého z oprávnení vlastníka k veci alebo ich úplné obmedzenie, tj. ich odňatie. Ak by takýto následok mali, ochrana vlastníka spadá pod režim druhej vety článku 1 Dodatkového protokolu č. 1 Dohovoru.

Ako príklad v tomto smere možno uviesť vec *Alatulkkila a ostatní c. Fínsko* (rozhodnutie z 28. júla 2005 týkajúce sa sťažnosti č. 33538/96), ktorý sa týkal zákazu lovu rýb. Predmetný zásah zo strany štátu však nezabavil sťažovateľov úplne práva rybolovu v určených vodných plochách. Rybári, ktorých sa zákaz rybolovu dotkol, získali odškodnenie za svoje finančné straty. Súd preto rozhodol, že kontrola využívania vodných plôch bola v súlade s požiadavkami článku 1 Dodatkového protokolu č. 1 Dohovoru.⁶³

V slovenskej a v českej právnej úprave ochrany životného prostredia sa väčšina zásahov štátu podľa tretej vety článku 1 Dodatkového protokolu č. 1 Dohovoru týka *ius utendi* a *ius fruendi*, existujú však taktiež zákonné opatrenia, ktoré sa vzťahujú na právo s predmetom vlastníctva nakladať (*ius disponendi*).

Odborná literatúra ich považuje z právneho hľadiska za obmedzenia vlastníckeho práva podľa čl. 4 sLZPS a čl. 13 Ústavy Slovenskej republiky. Keďže nejde o prípad vyvlastnenia alebo núteného obmedzenia podľa čl. 11 ods. 4 sLZPS a podľa čl. 20 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky, vlastník veci nemá nárok na primeranú náhradu za takéto „*obmedzenie*“ vlastníckeho práva vo všeobecnom záujme. Mnohé z týchto zásahov pritom vyplývajú

⁶³ Svák, J.: *Ochrana ľudských práv (z pohľadu judikatúry a doktríny štrasburských orgánov ochrany práv)*. Op. cit. s. 928.

z mezinárodných zmlúv na ochranu životného prostredia alebo z právne záväzných aktov Európskej únie, ktoré je Česká a Slovenská republika povinná transponovať do právneho poriadku.

Treba zdôrazniť, že nie každé zákonné obmedzenie v záujme ochrany životného prostredia má právny charakter obmedzenia vlastníckeho práva už aj preto, lebo sa nemusí týkať zložky životného prostredia alebo prírodného zdroja, ktoré sú, resp. môžu byť z právneho hľadiska predmetom vlastníctva.

Príkladom sú voľne žijúce živočíchy. Považujú sa za *res nullius*. Vlastníctvo k voľne žijúcemu živočíchovi môže vzniknúť jeho legálnou okupáciou (oprávneným odchytom, ulovením), pokiaľ zákon výslovne umožňuje takýmto spôsobom jedinca alebo jeho vývinové štádium nadobudnúť do vlastníctva.

Takúto úpravu obsahuje poľovnícky zákon, podľa ktorého špeciálnou kategóriou voľne žijúcich živočíchov je zver. Vlastnícke právo k nej sa nadobúda momentom jej ulovenia alebo uhynutia. Podľa judikatúry Najvyššieho súdu Českej republiky (rozhodnutie ze dne 21. 02. 2006, sp. zn. 22 Cdo 980/2005) sa toto pravidlo netýka zvere, ktorá je chovaná v uzavretej obore, pretože táto je vlastníctvom toho, kto ju zakúpil či vyšľachtil.⁶⁴

Naopak, zákon č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov vymedzuje pojem voľne žijúceho živočícha tak, že sa ňá považuje jedinec živočíšneho druhu, ktorého populácia sa udržuje samovoľne, a to aj v prípade jeho držby vrátane chovu v ľudskej opatere. V dôsledku toho nemožno nadobudnúť vlastnícke právo k takémuto živočíchovi jeho odobratím z voľnej prírody.

Nakoľko ochrana podľa Dohovoru sa poskytuje súkromnému majetku, nebudeme sa zaoberať zákonnými obmedzeniami ustanovenými pre štát ako vlastníka environmentálne významného predmetu vlastníctva. Ide o úpravu správy chránených druhov, ktoré sa stali majetkom štátu, podľa § 94 zákona č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov zakotvujúcu zákaz ich prevodu, o úpravu podmienok pre prenechanie

⁶⁴ Tomoszková, V.: Úvaha nad vlastníctvím jako nástrojem ochrany životního prostředí. In: Filip Dienstbier (ed.): Nástroje ochrany životního prostředí – role práva. Iuridicum Olomouense, o. p. s. a Univerzita Palackého v Olomouci, Právnická fakulta 2011, Olomouc, s. 57. ISBN 978-80-87382-13-4.

nehnutelného majetku štátu nachádzajúceho sa v území s tretím, štvrtým alebo piatym stupňom územnej ochrany do nájmu atď.

Obmedzenie dispozičného práva vlastníka (*ius disponendi*). Dispozičné právo umožňuje vlastníkovi realizovať výmennú hodnotu veci. Zahŕňa i celkové spotrebovanie veci alebo jej zničenie.⁶⁵

Obmedzenie vlastníka environmentálne významného predmetu vlastníctva (zložky životného prostredia, ekosystému, prírodného zdroja) môže spočívať buď v zákonomn zázake disponovať s vecou alebo v ustanovení zákonných povinností a podmienok, ktoré musí vlastník veci splniť, ak chce dispozičný úkon uskutočniť legálnym spôsobom.

Platné predpisy obmedzujú dispozičné oprávnenie vlastníka nasledovným spôsobom:

- a) úpravou predkupného práva štátu,⁶⁶
- b) ustanovením pravidiel, resp. podmienok uskutočňovania dispozičných úkonov,
- c) obmedzením práva vlastníka vec ničiť, prípadne zničiť.

Súčasťou dispozičného práva vlastníka je tiež jeho právo vec predat', vymeniť, zapožičať, darovať atď. Ak je však predmetom tohto úkonu zložka životného prostredia (napr. chránený druh rastliny alebo živočicha) alebo vec, ktorá predstavuje riziko, zákonodarca môže v záujme ochrany životného prostredia zakotviť:

- zákaz prevodu vlastníctva na súkromnú⁶⁷ osobu alebo na určitú kategóriu súkromných osôb,⁶⁸

⁶⁵ Košičiarová, S. in: Košičiarová, S. a kolektív: Právo životného prostredia. 2. zmenené a rozšírené vydanie. Bratislavská vysoká škola práva. Poradca podnikateľa, spol. s r. o., Vydavateľstvá a nakladateľstvá Aleš Čeněk, s. r. o. 2009, s. 175. ISBN 978-80-7380-143-4.

⁶⁶ Podľa § 63 ods. 1 *zákona č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov* „*k pozemkom nachádzajúcim sa za hranicami zastavaného územia obce v územiach s tretím, štvrtým alebo piatym stupňom ochrany, ktoré nie sú vo vlastníctve štátu, má štát predkupné právo*“.

⁶⁷ Podľa § 62 ods. 1 *zákona č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov*: „*Vlastníctvo štátu k pozemkom a vodným plochám v územiach s tretím, štvrtým alebo piatym stupňom ochrany je zakázané previesť na iné osoby. Tým nie sú dotknuté práva fyzických osôb a právnických osôb podľa predpisov o majetkovej reštitúcii.*“

⁶⁸ *Zákon č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov* v § 94 ods. 4 zakazuje akýkoľvek prevod jedincov chráneného druhu 1, ako aj akákoľvek zmena ich držiteľa: a) na fyzickú osobu alebo právnickú osobu, ktorej boli zhabané alebo ktorá sa dopustila protiprávneho konania podľa tohto zákona alebo osobitného predpisu, alebo ktorá sa dopustila úmyselného trestného činu alebo trestného činu ohrozenia životného prostredia spáchaného z nedbanlivosti, b) na neštátny subjekt, ak to zakazuje osobitný predpis.

- zákaz držby alebo obchodovania⁶⁹,
- právomoc orgánu verejnej správy udeliť výnimku zo všeobecného zákazu (napr. zo zákazu vykonávania komerčných činností),
- povinnosť uskutočniť prevod v súlade s podmienkami ustanovenými zákonom⁷⁰,
- zákaz opustiť vec.⁷¹

Právo vlastníka vec ničiť, prípadne zničiť sa v predpisoch environmentálneho práva obmedzuje:

- zákonným zákazom takého dispozičného úkonu⁷²,
- vymedzením zákonných podmienok pre uskutočnenie takéhoto dispozičného úkonu,⁷³
- vymedzením podmienok tohto dispozičného úkonu v rozhodnutí správneho orgánu, ktorým tento úkon povolil.

Nariadenie zničenia veci z dôvodu ochrany verejného záujmu je právomocou štátu, ktorá má charakter pozbavenia majetku. Z tohto dôvodu podľa platnej právnej úpravy vlastníkovi patrí náhrada, avšak len za podmienky, že svojim predchádzajúcim správaním nezavinil vznik nebezpečenstva, ktoré je potrebné nariadeným verejno-mocenským opatrením odstrániť,

⁶⁹ Podľa § 5 ods. 1 *zákona č. 15/2005 Z. z. o ochrane druhov voľne žijúcich živočíchov a voľne rastúcich rastlín reguláciou obchodu s nimi a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov* sa zakazuje sa dovoz, tranzit a preprava výrobkov z tuleňov druhu tuleň grónsky (*Pagophilus groenlandicus*) a tuleň mechúrnatý (*Cystophora cristata*) na účely predaja, kúpy, ponuky na kúpu, nadobudnutia na komerčné účely, vystavovania na verejnosti na komerčné účely, využitia na komerčný zisk a predaj, držby na predaj a ponuky na predaj.

⁷⁰ Podľa § 42 ods. 12 *zákona č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov*: „Pri každom prevode jedinca chráneného živočicha je pôvodný držiteľ povinný odovzdať novému držiteľovi spolu s jedincom chráneného živočicha aj originál preukazu o pôvode. Nový držiteľ je povinný nadobudnúť jedinca chráneného živočicha len spolu s preukazom o pôvode.“

⁷¹ Podľa § 22 ods. 3 písm. h) *zákona č. 39/2007 Z. z. o veterinárnej starostlivosti v znení neskorších predpisov* je zakázané „opustiť zvieratá s úmyslom zbaviť sa ho; za opustenie sa nepovažuje vypustenie voľne žijúceho zvieratá do jeho prirodzeného prostredia“.

⁷² Podľa § 22 ods. 3 písm. i) *zákona č. 39/2007 Z. z. o veterinárnej starostlivosti v znení neskorších predpisov* je zakázané „usmrtiť zvieratá bez primeraného dôvodu“. Za primeraný dôvod usmrtenia sa okrem iného považuje aj „usmrtenie jatočného zvieratá alebo iného zvieratá využívaného na získavanie produktov živočíšneho pôvodu“.

⁷³ Podľa § 47 ods. 3 *zákona č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov*: „Súhlas na výrub dreviny sa môže v odôvodnených prípadoch vydať len po posúdení ekologických a estetických funkcií dreviny a vplyvov na zdravie človeka a so súhlasom vlastníka alebo správcu, prípadne nájomcu, ak mu takéto oprávnenie vyplýva z nájomnej zmluvy, pozemku, na ktorom drevína rastie, ak žiadateľom nie je jeho vlastník, správca alebo nájomca a po vyznačení výrubu dreviny.“

tj. neprivilodil protiprávny stav ohrozenia alebo porušenia ochrany verejného záujmu.⁷⁴

Obmedzenie práva vlastníka vec užívať (ius utendi et fruendi). Právo vlastníka užívať vec znamená jeho právo využívať jej úžitkovú hodnotu (brať z nej úžitky) a v užšom zmysle slova je to oprávnenie užívať podstatu veci vo svoj prospech, prípadne ju meniť (napr. spracovaním).⁷⁵

Ak je predmetom vlastníctva zložka životného prostredia alebo ekosystém, predpisy environmentálneho práva upravujú povinnosť vlastníka dbať o predmet svojho vlastníctva tak, aby tento plnil všetky svoje funkcie⁷⁶, prípadne sa nestal zdrojom ohrozenia pre ostatné zložky životného prostredia a ekosystémy.⁷⁷ Právnym prostriedkom na zabezpečenie plnenia takejto zákonnej povinnosti vlastníka je aj právomoc orgánu verejnej správy uložiť vlastníkovi rozhodnutím vydaným v správnom konaní plnenie tejto povinnosti⁷⁸.

Predpisy environmentálneho práva ukladajú rovnaké povinnosti nielen vlastníkovi, ale i ďalším osobám – správcovi, resp. nájomcovi pozemku. Je to v prípade, ak vlastník výkon svojho vlastníckeho práva prenechal inej osobe. I táto osoba, aj keď nie je vlastníkom zložky životného prostredia alebo ekosystému, sa k nej totiž musí správať so starostlivosťou riadneho hospodára.⁷⁹

⁷⁴ Podľa § 45 zákona č. 39/2007 Z. z. o veterinárnej starostlivosti v znení neskorších predpisov: „Ak sa na území Slovenskej republiky vyskytne niektorá z chorôb zo zoznamu uvedeneho v prílohe č. 1 alebo choroba včiel a ryb uvedená v prílohe č. 4, chovateľovi zvierat možno poskytnúť podporu podľa osobitného predpisu na úhradu nákladov a strát spôsobených nariadenými opatreniami. Úhradu nákladov a strát pre jedného chovateľa zvierat je možné poskytnúť do 100 % nákladov a strát, najviac do 1 000 000 €.“

⁷⁵ Košičiarová, S.: Právne postavenie vlastníka environmentálne významného predmetu v Slovenskej republike. Op. cit. s. 19.

⁷⁶ Podľa § 47 ods. 2 zákona č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov vlastník, správca alebo nájomca pozemku, na ktorom sa nachádza drevina, je povinný sa o ňu starať, najmä ju ošetrovať a udržiavať.

⁷⁷ Podľa § 3 ods. 1 písm. b) zákona č. 220/2004 Z. z. o ochrane a využívaní poľnohospodárskej pôdy a o zmene zákona č. 245/2003 Z. z. o integrovanej prevencii a kontrole znečistenia životného prostredia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov „každý vlastník poľnohospodárskej pôdy (ďalej len „vlastník“) alebo nájomca a správca poľnohospodárskej pôdy (ďalej len „užívateľ“) je povinný predchádzať výskytu a šíreniu burín na neobrábaných pozemkoch“.

⁷⁸ Podľa § 69 ods. 1 písm. b) zákona č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov obec môže uložiť vlastníkovi, správcovi alebo nájomcovi pozemku, na ktorom drevina rastie, vykonať nevyhnutné opatrenia na jej ozdravenie.

⁷⁹ Podľa § 3 ods. 1 písm. a) zákona č. 220/2004 Z. z. o ochrane a využívaní poľnohospodárskej pôdy a o zmene zákona č. 245/2003 Z. z. o integrovanej prevencii a kontrole znečistenia životného prostredia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov „každý vlastník poľnohospodárskej pôdy (ďalej len „vlastník“) alebo nájomca a správca poľnohospodárskej pôdy (ďalej len „užívateľ“) je povinný vykonávať agrotechnické opatrenia zamerané na ochranu a zachovanie kvalitatívnych vlastností a funkcií poľnohospodárskej pôdy a na ochranu pred jej poškodením a degradáciou“.

V predpisoch environmentálneho práva sa možno stretnúť aj s opačným legislatívnym prístupom, keď zákonodarca limituje vlastníka v jeho úsilí využívať úžitkovú hodnotu predmetu jeho vlastníckeho práva, a to ustanovením podmienok alebo spôsobu využívania prírodného zdroja (v súlade s princípom trvalo udržateľného rozvoja).⁸⁰

6.5 Právo nebyť zbavený majetku

Druhá veta článku 1 Dodatočného protokolu č. 1 Dohovoru upravuje právo súkromnej osoby na to, aby nebola zbavená majetku zásahom zo strany štátu, tj. proti jej vôli.

Uvedený zákaz však nie je absolútny. Štát môže zbaviť fyzickú a právnickú osobu majetku na základe zákona, v prípade verejného záujmu a pri rešpektovaní všeobecných zásad medzinárodného práva. Ide však o výnimočné opatrenie, ktorého adekvátnosť posudzujú štrasburské orgány ochrany práva najmä z pohľadu: a) existencie verejného záujmu, b) spravodlivého vyrovnania vo vzťahu k odškodneniu c) dodržania procesných pravidiel.⁸¹

Ústavnoprávna ochrana vlastníka veci na Slovensku a v Českej republike je garantovaná v čl. 20 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky a v čl. 11 ods. 4 sLZPS, podľa ktorého „*vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu*“.

Z dikcie ústavnoprávnej úpravy vyplýva, že inštitútu vyvlastnenia, ktorého dôsledkom je odňatie všetkých oprávnení tvoriacich obsah vlastníckeho práva vlastníkovi, je *de constitutione lata* na rovnakú úroveň postavený inštitút núteného obmedzenia vlastníckeho práva.

Nútené obmedzenie vlastníckeho práva. Z právneho hľadiska nejde o *vyvlastnenie* (lebo nedochádza k trvalému zániku všetkých vlastníckych práv subjektu k veci a k ich prechodu na inú osobu na základe rozhodnutia verejno-mocenského orgánu). Odňatie sa najčastejšie týka práva vlastníka užívať vec a brať z nej plody a iné úžitky. Čiastkové právo, ktoré je súčasťou obsahu vlastníckeho práva, neprechádza síce na inú osobu, vlastník veci ho však nemôže

⁸⁰ Podľa § 18 ods. 2 *zákona č. 326/2005 Z. z. o lesoch v znení neskorších predpisov* „holorubný hospodársky spôsob možno uplatniť len na základe programu starostlivosti o lesy, ak obnovu lesa nie je možné dosiahnuť inými hospodárskymi spôsobmi“.

⁸¹ Svák, J.: *Ochrana ľudských práv (z pohľadu judikatúry a doktríny štrasburských orgánov ochrany práv)*. 2. rozšírené vydanie. Poradca podnikateľa, spol., s. r. o. 2006, Žilina, s. 901.

realizovať a to dovtedy, dokiaľ trvá verejný záujem na nútenom obmedzení vlastníckeho práva. Z tohto hľadiska má predmetný inštitút dočasný charakter, i keď dlhodobosť jeho trvania nie je vylúčená.

Verejný záujem vyplýva buď z účelu zákona (napr. ochrana životného prostredia, ochrana prírody) alebo môže byť *definovaný zákonom*. Napríklad podľa § 39 ods. 1 zákona č. 538/2005 Z. z. o prírodných liečivých vodách, prírodných liečivých kúpeľoch, kúpeľných miestach a prírodných liečivých vodách a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov je ním záujem na vyhľadávaní a využívaní prírodného liečivého zdroja na liečebné účely, ako aj záujem na ochrane prírodných liečivých zdrojov a prírodných minerálnych zdrojov na účel zachovania ich kvalitatívnych a kvantitatívnych vlastností a zdravotnej bezchybnosti.

Dôvodom núteného obmedzenia vlastníckeho práva môžu byť zákazy a opatrenia vyplývajúce zo zákonných zákazov činností v území (napr. ak v dôsledku vyhlásenia chráneného územia dôjde k obmedzeniu bežného obhospodarovania⁸²), zavedenie osobitného režimu hospodárenia v území vo verejnom záujme atď.

Platné predpisy v takom prípade priznávajú *vlastníkovi právo na náhradu*. Z právneho hľadiska nejde o náhradu škody. Je tomu tak aj preto, lebo nútené obmedzenie vlastníckeho práva nie je dôsledkom právom aprobovaného správania štátu a absentuje prvok protiprávnosti výsledku. Podmienky a spôsob uplatňovania nároku zo strany vlastníka zakotvujú predpisy *verejného práva*, nie predpisy súkromného práva.

Povinnou osobou je ten, v prospech koho došlo k nútenému obmedzeniu vlastníckeho práva.⁸³

⁸² Pojomom „bežné obhospodarovanie“ sa podľa § 61 ods. 2 zákona č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov rozumie: a) obhospodarovanie poľnohospodárskej pôdy v súlade s osobitným predpisom, b) bežné hospodárenie v lesoch bez obmedzujúcich požiadaviek orgánov ochrany prírody vyplývajúcich zo zákazov a iných podmienok ochrany prírody ustanovených týmto zákonom alebo na jeho základe, c) hospodárenie na inom pozemku, ako je uvedené v písmenách a) a b), ktoré je v súlade s podmienkami určenými v povolení činnosti podľa osobitných predpisov.

⁸³ Podľa § 39 ods. 3 zákona č. 538/2005 Z. z. o prírodných liečivých vodách, prírodných liečivých kúpeľoch, kúpeľných miestach a prírodných liečivých vodách a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov: „Vlastníkom nehnuteľnosti a tretím osobám, ktorým vznikne v dôsledku obmedzení doterajšieho užívania nehnuteľnosti alebo v dôsledku skončenia doterajšej činnosti v súvislosti s opatreniami podľa tohto zákona ujma, patrí primeraná náhrada. Primeranú náhradu je povinný ubraďiť využívatel prírodného liečivého zdroja alebo prírodného minerálneho zdroja. Ak nie je využívatel prírodného liečivého zdroja alebo prírodného minerálneho zdroja určený, poskytnie primeranú náhradu Ministerstvo zdravotníctva Slovenskej republiky.“

Vyvlastnenie. Expropriácia je právny inštitút, ktorého realizáciou dôjde k odňatiu majetku vlastníkovi proti jeho vôli bez časového obmedzenia.⁸⁴

Druhá veta článku 1 Dodatkového protokolu č. 1 Dohovoru používa pojem „zbavenie majetku“.

Štrasburské orgány ochrany práva tým rozumejú verejno-mocenský postup štátu voči fyzickej alebo právnickej osobe s týmto cieľom. Uvedený postup nemusí pritom spočívať len v aktívnom konaní. Štát môže zbaviť osobu jej majetku „aj pasívne, a to vytvorením takých, najmä legislatívnych podmienok, ktoré umožnia tretím osobám neprímerane zasahovať do vlastníckeho práva.

K vyvlastneniu môže, podľa judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva, dôjsť nielen formálne (na základe zákona, rozhodnutím štátneho orgánu), ale aj fakticky. *Faktické vyvlastnenie* však v žiadnom prípade nekorešponduje s právom pokojného užívania majetku. K faktickému zbaveniu majetku môže dôjsť nielen na základe právnych úkonov, ale aj na základe vytvorenia fyzických prekážok (prípád *Loizidou c. Turecko*, 1996).⁸⁵

Popri faktickom vyvlastnení Európsky súd pre ľudské práva považoval za konanie štátu v nesúlade s druhou vetou čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 Dohovoru aj postup miestnych orgánov v Taliansku, ktoré v 70. rokoch zabrali pozemky, ktoré neskôr neboli formálne vyvlastnené. Vlastník pozemku stratil *de facto* možnosť nakladať s pozemkom. Zabratie trvalo dlhšie než po stanovenú dobu, bez toho, aby bolo prijaté rozhodnutie o vyvlastnení.

Európsky súd pre ľudské práva v tejto súvislosti poznamenal, že mechanizmus *nepriameho vyvlastnenia* umožňuje vo všeobecnosti verejnej správe obísť pravidlá stanovené pre konanie o vyvlastnení s rizikom nepredvídateľného alebo svojvoľného výsledku pre dotknuté osoby. Nepriame vyvlastnenie umožňuje verejnej správe zabrať pozemok a nezvratne ho zmeniť takým spôsobom, že sa bude považovať za verejný majetok bez toho, aby bolo vydané formálne rozhodnutie o prevode vlastníckeho práva, bez súčasnej finančnej náhrady.⁸⁶

⁸⁴ Grancová, B. in: Čič, M.A. kolektív: Komentár k Ústave Slovenskej republiky. Eurokódex, s. r. o. 2012, Žilina, s. 154. ISBN 978-80-89447-93-0.

⁸⁵ Svák, J.: Ochrana ľudských práv (z pohľadu judikatúry a doktríny štrasburských orgánov ochrany práv). Op. cit. s. 900.

⁸⁶ Svák, J.: Ochrana ľudských práv (z pohľadu judikatúry a doktríny štrasburských orgánov ochrany práv). Op. cit. s. 890.

Expropriácia je najzávažnejší verejnoprávny zásah do majetkových práv osoby. Predmet, ktorého sa môže týkať, nie je v čl. 11 ods. 4 sLZPS ani v čl. 20 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky špecifikovaný. V zásade však predmetom vyvlastnenia môžu byť veci:

- nehnuteľné (pozemok, stavba),
- hnuteľné.

Podľa čl. 11 ods. 4 sLZPS a čl. 20 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky vyvlastnenie je možné iba v nevyhnutnej miere a vo verejnom záujme, a to na základe zákona a za primeranú náhradu. Dikcia podmienok pre vyvlastnenie zodpovedá podmienkam ustanoveným v druhej vete článku 1 Dodatočného protokolu č. 1 Dohovoru, podľa ktorej „*nikoho nemožno zbaviť jeho majetku s výnimkou verejného záujmu a za podmienok, ktoré ustanovuje zákon a všeobecné zásady medzinárodného práva*“.

Osoba, ktorej práva majú byť prevedené, môže byť osobou súkromného i verejného práva (v súlade s ústavnou zásadou rovnosti vlastníctva všetkých subjektov, je tak možné vyvlastnenie proti štátu alebo obci).

Podmienky vyvlastnenia sú upravené zákonom. Z právneho hľadiska ide o nútený prechod vlastníckeho práva na základe správneho aktu.

V prípade nehnuteľností (pozemkov a stavieb) je na Slovensku kľúčovým predpisom *zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov* (§ 108 – 116).

Podmienky pre vyvlastnenie nehnuteľností však ustanovujú aj *osobitné zákony*, ktoré:

- následne odkazujú na použitie stavebného zákona,
- obsahujú **špeciálnu úpravu postupu** pri vyvlastňovaní vo verejnom záujme (napr. *zákon č. 319/2002 Z. z. o obrane Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov* upravuje vyvlastňovanie nehnuteľností na účely obrany v čase vojny alebo vojnového stavu, *zákon č. 129/1996 Z. z. o niektorých opatreniach na urýchlenie prípravy výstavby diaľnic a ciest pre motorové vozidlá v znení neskorších predpisov*).

Pri vyvlastnení sa v právnom a demokratickom štáte uplatňujú nasledujúce princípy:

- princíp subsidiarity – vyvlastniť možno len vtedy, ak cieľ vyvlastnenia nemožno dosiahnuť dohodou (kúpnu zmluvou, zmluvou o vzniku, zmene alebo zániku vecného bremena) alebo iným spôsobom (zrušenie spoluvlastníctva alebo iné súdne usporiadanie vlastníckych vzťahov),
- princíp proporcionality (vyvlastnenie sa môže uskutočniť len v nevyhnutnej miere; ak možno účel vyvlastnenia dosiahnuť iba obmedzením práva, nemožno právo odňať v plnom rozsahu),
- princíp legality (na základe zákona, čo znamená, že príslušný orgán musí mať zákonom ustanovenú právomoc zákonom a vyvlastnenie sa uskutočňuje na základe jeho rozhodnutia),
- princíp legitímnosti (existencia verejného záujmu na vyvlastnení sa musí preukázať vo vyvlastňovacom konaní),
- princíp spravodlivého vyrovnania (ten, v prospech ktorého sa vyvlastňuje je povinný uhradiť vlastníkovi náhradu).

Existencia verejného záujmu ako predpoklad vyvlastnenia. Pri posudzovaní verejného záujmu štrasburské orgány ochrany práva najprv rozhodujú o jeho existencii, a potom porovnávajú všeobecný (spoločenský) záujem na zbavení majetku s individuálnym právom užívateľa majetku.

Vnútroštátne orgány majú *diskrečnú právomoc* pri posúdení toho, čo predstavuje všeobecný záujem spoločnosti. Prevod majetku pri sledovaní legitímnych sociálnych, hospodárskych alebo iných politík môže byť vo verejnom záujme dokonca aj vtedy, ak spoločnosť nemá priamy úžitok alebo prospech z prevedeného majetku,⁸⁷ resp. spoločenstvo ako celok príslušný majetok samé neužíva (*Popamichalopoulos a ďalší v. Grécko*).⁸⁸

Rozhodnutím stavebného úradu podľa *zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov* možno vyvlastniť pozemky, stavby a práva k nim, potrebné na uskutočnenie stavieb alebo opatrení vo verejnom záujme. Zákon obsahuje *taxatívny výpočet* dôvodov na vyvlastnenie (vyvlastniť možno pre verejnoprospešné stavby

⁸⁷ Svák, J.: Ochrana ľudských práv (z pohľadu judikatúry a doktríny štrasburských orgánov ochrany práv). Op. cit. s. 901 – 902.

⁸⁸ Šimáčková, K. Listina základných práv a slobod. Komentár. Op. cit. s. 317.

podľa schválenej územnoplánovacej dokumentácie, vytvorenie podmienok pre nevyhnutný prístup k pozemku a stavbe, výstavbu energetického diela, plynárenských zariadení, účely dobývania ložísk nerastov, uskutočnenie stavieb, ktoré sú významnou investíciou podľa osobitných predpisov). Za *verejnoprospešné stavby* sa pritom považujú stavby určené na verejnoprospešné služby a pre verejné technické vybavenie územia podporujúce jeho rozvoj a ochranu životného prostredia, ktoré vymedzí schvaľujúci orgán v záväznej časti územnoplánovacej dokumentácie.

Podľa § 39 ods. ods. 1 *zákona č. 538/2005 Z. z. o prírodných liečivých vodách, prírodných liečivých kúpeľoch, kúpeľných miestach a prírodných liečivých vodách a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov* vlastnícke právo k nehnuteľnostiam možno obmedziť alebo nehnuteľnosť možno vyvlastniť len vo verejnom záujme. Verejný záujem na účely tohto zákona je záujem na vyhľadávaní a využívaní prírodného liečivého zdroja na liečebné účely, ako aj záujem na ochrane prírodných liečivých zdrojov a prírodných minerálnych zdrojov na účel zachovania ich kvalitatívnych a kvantitatívnych vlastností a zdravotnej bezchybnosti.

V oboch uvádzaných prípadoch zákony ustanovujú, čo možno *de lege lata* považovať za verejný záujem na účely vyvlastňovania, avšak pri súčasnom dodržaní požiadavky všeobecnosti ako jednej zo základných vlastností normatívneho právneho aktu. Opak by bol zásahom do deľby moci medzi zákonodarnou a výkonnou mocou. Zákonodarca má totiž právomoc ustanoviť všeobecne záväzné pravidlá pre expropriáciu, avšak jej realizácia v konkrétnych prípadoch vždy podlieha rozhodovacej činnosti verejnej správy.⁸⁹

Nábrada ako predpoklad vyvlastnenia. Druhá veta článku 1 Dodatkového protokolu č. 1 Dohovoru sa explicitne nezmieňuje o nevyhnutnosti existencie

⁸⁹ Uvedený názor zdôraznil aj Ústavný súd Českej republiky vo veci preskúmania ústavnosti novely zákona o vnútrozemskej plavbe, ktorá zakotvila, že výstavba konkrétnej, v zákone opísanej stavby vodnej cesty na Labe, je vo verejnom záujme. Ústavný súd taký postup považoval za protiústavný zásah do deľby moci a porušenia maximy všeobecnosti právnej regulácie. Podľa nálezu Ústavného súdu Českej republiky (ze dne 28. 6. 2005, Pl. ÚS 24/04): „*Verejný záujem v konkrétnej veci by mal byť zistený v priebehu správneho konania na základe hodnotenia najrôznejších partikulárnych záujmov, po zvážení všetkých rozporov a pripomienok. Verejný záujem treba nájsť v procese rozhodovania o určitej otázke a nemožno ju v konkrétnej veci a priori ustanoviť. Z týchto dôvodov je zisťovanie verejného záujmu v konkrétnom prípade typickou právomocou výkonnej moci a nie zákonodarnej.*“

a kritériách pre určenie výšky náhrady v prípade expropriácie, z judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva však vyplýva, že „opatrenie, ktorým dochádza k zbaveniu majetku, musí zachovávať spravodlivú rovnováhu medzi požiadavkami všeobecného záujmu spoločnosti a imperatívmi ochrany základných práv jednotlivca“.⁹⁰

Výrazom spravodlivej rovnováhy pri expropriácii v zmysle Dohovoru je, keď vlastníkovi vecí: a) sa poskytne náhrada, a b) náhrada sa poskytne vo výške, ktorá je „v rozumnom pomere k hodnote majetku“.

Oba požiadavky musia byť naplnené súčasne. „Bez vyplatenia čiastky, ktorá je v rozumnom pomere k hodnote majetku, je zbavenie majetku obvyčajne neprímeraným zásahom a úplná absencia odškodnenia môže byť ospravedlnená len za výnimočných okolností (Sväté kláštory c. Grécko, 1994)“.⁹¹

Za naplnenie požiadavky druhej vety článku 1 Dodatkového protokolu č. 1 Dohovoru vzhľadom k forme náhrady za vyvlastnenie nie je pritom vždy potrebné striktne považovať vyplatenie finančnej náhrady. Európsky súd pre ľudské práva v rámci svojej judikatúry akceptoval aj inú formy náhrady. Napríklad porušenie článku 1 Dodatkového protokolu č. 1 konštatoval tiež v prípade *Kirilova a ostatní c. Bulbarsko* (rozhodnutie z 9. júna 2005), kde ako náhradu za vyvlastnené nehnuteľnosti sa štát zaviazal postaviť sťažovateľom byty, ktoré však neboli postavené. Súd akceptoval, že k zásahu do vlastníctva sťažovateľov došlo trvalým neposkytnutím priznaných naturálnych náhrad za vyvlastnenie. Sťažovatelia sa po dlhú dobu nachádzali v stave neistoty a museli tak znášať neprímerane veľké bremeno, čím došlo k porušeniu spravodlivej rovnováhy, ktorá má byť zachovaná medzi potrebami verejného záujmu a ochranou práva na pokojné užívanie majetku.⁹²

Uvedenej požiadavke zodpovedá úprava formy náhrady za vyvlastnenie podľa zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov, podľa ktorého: „Náhrada podľa § 111 sa poskytne v peniazoch, ak osobitný zákon alebo dohoda pôvodného vlastníka s novým vlastníkom nepripúšťa iný spôsob. Za právo zodpovedajúce vecnému bremenu možno

⁹⁰ Šimáčková, K. Listina základných práv a svobod. Komentár. Op. cit. s. 315.

⁹¹ Svák, J.: Ochrana ľudských práv (z pohľadu judikatúry a doktríny štrasburských orgánov ochrany práv). Op. cit. s. 905.

⁹² Svák, J.: Ochrana ľudských práv (z pohľadu judikatúry a doktríny štrasburských orgánov ochrany práv). Op. cit. s. 907 - 908.

poskytnúť náhradu aj vo vecnom plnení. Ak je možné majetkové vyrovnanie za vyvlastnený pozemok pridelením náhradného pozemku a vyvlastnený s tým súhlasí, tento spôsob vyrovnania má prednosť pred poskytnutím náhrady v peniazoch.“ Okrem toho sa poskytuje aj náhrada vo výške účelne vynaložených nákladov za presťahovanie huteľného majetku užívateľa vyvlastnenej stavby do miesta nového určenia.

Náhradu podľa § 111 b ods. 2 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov poskytne ten, na koho prechádza vlastnícke právo k pozemku alebo k stavbe alebo v prospech koho sa vyvlastnením zriadilo právo zodpovedajúce vecnému bremenu.

Osobitným problémom môže byť otázka vykonateľnosti rozhodnutia o vyvlastnení orgánu verejnej správy, ktorým sa určuje náhrada za vyvlastnenie a spôsob jej úhrady. V tejto súvislosti neprekvapí rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva z 15. júla 2005 vo veci *Capone c. Taliansko*, v ktorom uviedol, že „samotná dĺžka doby, počas ktorej sťažovateľka nedostala náhradu za vyvlastnenie, môže spôsobiť porušenie článku 1 Dodatkového protokolu č. 1 Dohovoru“.⁹³ Oneskorené vyplatenie odškodného, ako porušenie procesných pravidiel pri vyvlastňovaní, bolo predmetom sporu v prípade *Akkus c. Turecko* (1997), v ktorom Európsky súd pre ľudské práva zdôraznil, že „abnormálne dlhé oneskorenie pri výplate odškodnenia za vyvlastnenie majetku má za následok zvýšenie finančnej straty osoby postihnutej vyvlastním a stavia ju do situácie neistoty“.⁹⁴

V zmysle Dohovoru štát má právo vyvlastniť majetok a pomocou zákona obmedziť úroveň odškodnenia. K porušeniu spravodlivej rovnováhy pri vyvlastnení majetku môže dôjsť nielen odmietnutím odškodnenia, prípadne určením tzv. inej náhrady, ale aj jeho neprimeranou výškou.⁹⁵

Za neprimeranú výšku treba, podľa nášho názoru, považovať takú, ktorá sama osebe nie je spôsobilá splniť funkciu vyrovnania ujmy vzniknutej vlastníkovi veci jej vyvlastnením. Z tohto dôvodu je dôležité, aby štát zákonom

⁹³ Svák, J.: Ochrana ľudských práv (z pohľadu judikatúry a doktríny štrasburských orgánov ochrany práv). Op. cit. s. 911.

⁹⁴ Svák, J.: Ochrana ľudských práv (z pohľadu judikatúry a doktríny štrasburských orgánov ochrany práv). Op. cit. s. 917.

⁹⁵ Svák, J.: Ochrana ľudských práv (z pohľadu judikatúry a doktríny štrasburských orgánov ochrany práv). Op. cit. s. 909.

zakotvil také kritéria pro určení výšky náhrady za vyvlastnění, které tento cíl naplňují v čo největším rozsahu.⁹⁶

7 Ústavní zásada „vlastnictví zavazuje“ v ochraně životního prostředí

Hana Müllerová⁹⁷

7.1 Úvod

Uvádí se, že formulace čl. 11 odst. 3 věty první LZPS („*Vlastnictví zavazuje.*“) byla inspirována článkem 14 odst. 2 německého Základního zákona (Grundgesetz, GG),⁹⁸ který stanoví tzv. sociální funkci vlastnictví: „*Vlastnictví zavazuje. Jeho užívání má zároveň sloužit obecnému blahu.*“ Tyto věty německé ústavy mají historický původ v ustanovení čl. 153 odst. 3 Výmarské ústavy z r. 1919. Hlubší vhled do myšlenkových zdrojů, které historicky ovlivnily právě citovaný článek Výmarské ústavy, podává práce F. K. Küblera z r. 1961.⁹⁹ Možná bude pro nás překvapivé, že historicky původním ideologickým zdrojem zásady „vlastnictví zavazuje“ byla luteránská etika vlastnictví, tedy věroučná ideologie reformace, na jejíž tradici německá nauka přelomu 19. a 20. století hojně odkazovala.¹⁰⁰

⁹⁶ Ako príklad možno v tomto ohľade citovať § 111 ods. 2 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov, podľa ktorého: „*Ak sa náhrada za vyvlastňovanie nebnuteľnosti poskytuje v peniazoch, určuje sa jej primeranosť podľa trhovej ceny určenej znaleckým posudkom. Na účely tohto zákona sa za trhovú cenu nebnuteľnosti považuje cena romakej alebo porovnateľnej nebnuteľnosti v tom istom čase, v tom istom mieste a v porovnateľnej kvalite.*“

⁹⁷ Tato kapitola vznikla s podporou na dlouhodobý koncepční rozvoj výzkumné organizace Ústavu státu a práva AV ČR, v. v. i., RVO 68378122.

⁹⁸ KNAPP, V. a PAVLÍČEK, V. Komentář k čl. 11 odst. 3 Listiny základních práv a svobod. In PAVLÍČEK, V. a kol. Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. 2. díl – Práva a svobody, 2. doplněné a rozšířené vydání. Praha: Linde, 1999, ISBN 80-7201-170-7, s. 123n.

⁹⁹ KÜBLER, F. K. Eigentum verpflichtet - eine Zivilrechtliche Generalklausel? *Archiv für die civilistische Praxis* 159. Bd., H. 3/4 (1960/1961), Mohr Siebeck GmbH & Co. KG, s. 236-293. Dostupné z databáze JSTOR: <http://www.jstor.org/discover/10.2307/40993774?uid=3739008&uid=2&uid=4&sid=21104110982291>.

¹⁰⁰ KÜBLER, F. K. *op. cit.*, s. 245-250. Podle Lutherova pojetí původním zdrojem veškerého vlastnictví je Bůh, který ho svěřuje lidem, a ti ho mají užívat výhradně ve službě křesťanské lásky. Zásada, že vlastnictví zavazuje, tak zcela původně vyvěrá z požadavku křesťanské lásky k bližnímu, a zahrnuje jak požadavky na vlastníka ve vztahu ke společenství, tak ve vztahu k částem tohoto společenství, tj. jednotlivcům.

V německém právu je nicméně zásada „vlastnictví zavazuje“ nyní vykládána jako zcela obecná ústavněprávní zásada, která není jako taková naplněna žádným věcným obsahem nebo konkrétními fixními hodnotami.¹⁰¹ Naopak, jde obecnou zásadu, která teprve při konkrétním rozhodování má být naplněna hodnotovým obsahem – má být „*okenem materiálních hodnotových principů v uspořádání schématu zákonů*.“¹⁰² To znamená, že naplnění této s vlastnictvím spojené zásady konkrétním hodnotovým obsahem má v každé době odrážet etiku dané společnosti. Právě proto tato zásada, přestože původně vyvěrala z věrouky, umožnila ve 20. století naplnit koncepci vlastnictví sociální etikou a myšlenkou sociálního státu. Ústavní zásada jednou zakotvená může „*žít svým vlastním životem*“, vzdálit se od svého prapůvodního účelu, tím spíše, pokud byl společností zapomenut, a její výklad se může rozvíjet „*evolutivním způsobem*“¹⁰³, odrážíje vývoj hodnotového systému společnosti.

I v naší teorii je poukazováno na proměnlivost pojetí vlastnictví v čase. Názory na vlastnictví se v průběhu doby mění, existují různé názorové proudy a mění se převažující směry uvažování, přestože vlastnictví zůstává neustále stejně klíčovou kategorií všech teorií vzniku a funkcí státu, na němž budují jakékoli ideologie.¹⁰⁴ Na nějaké podobě vlastnictví jsou nutně založeny veškeré politické a ekonomické systémy. Hlubší interpretace zásady „vlastnictví zavazuje“ však v české teorii de facto chybí – tato zásada zatím byla v literatuře i judikatuře spíše pouze naznačena, než probádána. Zejména je poukazováno na to, že není jasné, k čemu přesně vlastnictví zavazuje.¹⁰⁵

¹⁰¹ Viz např. KÜBLER, F. K., *op. cit.*; KERSTING, W. Eigentumsfreiheit und Soziale Gerechtigkeit. Versuch einer Philosophischen Deutung des Verfassungsrechtlichen Grundsatzes „Eigentum verpflichtet“. In DEPENHEUER, O. (Ed.) *Eigentum. Ordnungsidee, Zustand, Entwicklungen*. Springer: Berlin, Heidelberg, 2005, ISBN 3-540-23355-5, s. 43-60; BLASBERG, D. *Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Grundeigentums zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen. Das Verhältnis von Art. 14 Abs. 1 und 2 GG zu Art. 20a GG*. Springer: Berlin, Heidelberg, 2008, ISBN 978-3-540-77738-0.

¹⁰² KÜBLER, F. K. *op. cit.*, s. 264.

¹⁰³ Srov. požadavek evolutivní interpretace Evropské úmluvy založený rozhodovací praxí Evropského soudu pro lidská práva, který lze jistě aplikovat i mimo sféru Evropské úmluvy pro takové normy, které mají vysokou právní sílu a u nichž se předpokládá dlouhá doba jejich aplikace, jako jsou právě normy ústavního práva zakotvující základní práva a svobody.

¹⁰⁴ Např. FILIP, V. Aktuální problémy ústavní regulace vlastnictví – úvod a náměty do diskuse. In Sborník Dny práva, online <http://sauron.law.muni.cz/sborniky/dp08/files/pdf/ustavko/filip.pdf>.

¹⁰⁵ KNAPP, V. a PAVLÍČEK, V. *op. cit.*, s. 124.

Tato krátká kapitola nedokáže být komplexním rozpracováním zásady „vlastnictví zavazuje“. Spíše chce předložit některé úvahy k možnému směru interpretace této zásady, vycházejí přitom zejména právě z teze proměnlivosti pojetí vlastnictví v různých společenských epochách a podmínkách. Klade otázku, zda tato zásada nemá být ve 21. století naplněna, vzhledem k současnému neutěšenému stavu a vývoji přírodních zdrojů a shodně s dynamikou společnosti, vedle sociální etiky též etikou environmentální, a směřována k *environmentální funkci vlastnictví*, a zda snad nemá tato zásada dostat i důležitější roli v oblasti principů ochrany životního prostředí. Tato kapitola se chce soustředit výlučně na uvedenou zásadu „vlastnictví zavazuje“, tj. na čl. 11 odst. 3 větu první LZPS, ve vztahu k ochraně životního prostředí, tj. nebude rozebírat environmentální význam dalších ústavních ustanovení, neboť jim většinou již byla věnována dostatečná pozornost. Autorka se přitom ohledně čl. 11 odst. 3 LZPS přiklání k výkladu, že jeho druhá a třetí věta nejsou interpretací věty první, ale samostatnými ústavními normami.¹⁰⁶

7.2 Koncepce omezenosti vlastnického práva

V obecné rovině je zásada „vlastnictví zavazuje“ především vyjádřením omezenosti (limitovanosti) vlastnického práva, jako protikladu k jeho neomezenosti (absolutnosti).

Český Ústavní soud opakovaně využívá zásadu, že vlastnictví zavazuje, jako jeden z argumentů pro odmítnutí koncepce neomezenosti vlastnického práva, a naopak pro zdůraznění jeho vnitřních i vnějších limitů. Spojuje přitom tyto limity s ochranou případných dalších zájmů požívajících právní i ústavní ochrany, které je nutno vzájemně vážit. Je zřejmé, že český Ústavní soud neomezuje dopady zásady „vlastnictví zavazuje“ pouze do sféry soukromého práva – uvádí ji v přímé souvislosti jak s projevy střetů různých zájmů v oblasti konkurence vlastnických práv, tj. různých soukromých zájmů, které jsou v civilní úpravě představovány institutem sousedských práv,¹⁰⁷ tak s pro-

¹⁰⁶ Komentář k předmětnému článku Listiny výslovně zmiňuje obě varianty výkladu jako možné. Viz KNAPP, V. a PAVLÍČEK, V. *op. cit.*, s. 124.

¹⁰⁷ Například Nález ÚS I.ÚS 451/11 ze dne 11. 1. 2012 k právu vlastnit majetek a povinnost vlastníka pozemní komunikace chránit vlastníky sousedících nemovitostí před hlukem z této komunikace, odst. 19.

jevy konkurence soukromého zájmu z oblasti vlastnictví a zájmu veřejného např. z důvodu ochrany lidského zdraví, přírody a životního prostředí.¹⁰⁸ Rovněž Evropský soud pro lidská práva a Soudní dvůr EU vycházejí z koncepce omezenosti vlastnického práva.¹⁰⁹

Celé znění čl. 11 odst. 3 se tak vykládá jako zdroj tzv. vnitřních (ímanentních) omezení vlastnického práva, v jejichž případě nenáleží vlastníku, přestože jeho vlastnické právo je omezováno, kompenzace.¹¹⁰

7.3 Úvahy o zásadě „vlastnictví zavazuje“ ve vztahu k ochraně životního prostředí

O zásadě „vlastnictví zavazuje“ budu zde uvažovat především v souvislosti s vlastnictvím pozemků, neboť půda je základním vstupem a nutným prostředkem téměř jakékoli produkce, jakýmsi nejzákladnějším pra-předmětem vlastnictví, a zároveň je součástí životního prostředí, základním přírodním zdrojem, prostředím pro růst rostlin a stanovištěm pro život živočišných druhů i místem pro život člověka. Její plocha na planetě je konečná.

Z pohledu této dvojí role pozemkového vlastnictví lze říci, že právní koncepce vlastnického práva (ať je v určitém časovém okamžiku naplněna jakýmkoli obsahem), vyjadřuje model vztahu mezi člověkem a základním přírodním zdrojem. Právě především v rámci výkonu vlastnického práva lidé mění životní prostředí. Proto je koncept vlastnického práva i základem pro definování vztahu společnosti a „jejího“ ekosystému. Systém vlastnictví se začal vyvíjet v době, kdy příroda bez problémů absorbovala lidské zásahy. Tradiční koncepty vlastnictví převážně vycházely z důrazu na neomezené panství vlastníka nad věcí, na jeho svrchovanost a právo vyloučit z oprávnění vůči předmětu vlastnictví kohokoli jiného včetně státu. Např. podle liberálního pojetí, které bylo podtextem společenské a politické debaty v době

¹⁰⁸ Například Nález ÚS IV.ÚS 2005/09 ze dne 26. 4. 2012, N 91/65 SbNU 221 k právu na náhradu za nucené omezení vlastnického práva (zákaz těžby dřeva), odst. 24.

¹⁰⁹ Aniž by bylo záměrem zde tuto tezi jakkoli blíže rozvádět, lze uvést alespoň příklady důležitých rozhodnutí: Evropský soud pro lidská práva: James a další proti Spojenému království, rozsudek ze dne 21. 2. 1986, stížnost č. 8793/79; Mellacher a další proti Rakousku, rozsudek ze dne 19. 12. 1989, stížnosti č. 10522/83, 11011/84, 11070/84. Evropský soudní dvůr, resp. Soudní dvůr EU: Liselotte Hauer proti Land Rheinland-Pfalz ze dne 13. prosince 1979.

¹¹⁰ Blíže viz DAMOHORSKÝ, M.a kol. *Právo životního prostředí*. Op. cit., s. 56.

a prostředí vzniku amerického politického systému, bylo hlavní úlohou státu chránit vlastnictví jednotlivce před *jakýmkoli* zásahy ze strany jiných jednotlivců nebo státu, a to i kdyby to bylo v neprospěch zájmu společnosti jako celku.¹¹¹ V takovém vyhraněném pojetí vlastnického práva, které je ostatně dnes již překonáno, by měl ohled na hodnoty životního prostředí pochopitelně těžko nějaké místo. Protipólem právě uvedeného přístupu je vnímání vlastnictví primárně jako nástroje pro utváření veřejného dobra, k němuž má jako k nejvyšší metě směřovat celé uspořádání společnosti a veškerá její aktivita, ať už má právě prosazované veřejné dobro jakoukoli podobu¹¹² (může to být třeba i vyhraněná forma některého z proudů environmentalismu, vyvyšující například zájmy přírody nad zájmy člověka jakožto pouze jednoho z druhů). První extrém vede k absolutní preferenci individua bez ohledu na zájem společnosti, druhý zase přehlíží individuální zájmy. Asi jedině vzájemným vyvažováním obou přístupů lze dosáhnout zohlednění všech důležitých zájmů, soukromých i veřejných.

Zásada „vlastnictví zavazuje“ je vyjádřením (nebo chcete-li slovy Ústavního soudu, „*výronem*“⁴¹³) principu omezenosti vlastnického práva. Připomíná ve velmi obecné rovině, že vlastnictví nespočívá pouze v právech (oprávněních), ale i v povinnostech vlastníka. Základní povinností vyplývající ze samé podstaty vlastnictví je povinnost strpět výkon vlastnického práva ostatních vlastníků (nerušit je v jejich výkonu stejného práva). „Vlastnictví zavazuje“ jde ovšem dále – nad rámec této základní povinnosti. Předznamenává v obecné rovině další povinnosti a vykračuje tak směrem, který je z druhé strany ohraničen čl. 11 odst. 4, ústavní úpravou vyvlastnění a nuceného omezení vlastnického práva.

Specifické ustanovení pro vztah výkonu vlastnictví a ochrany životního prostředí dává věta třetí čl. 11 odst. 3. Na jejím základě dochází k zákonným omezením vlastnického práva z důvodu ochrany životního prostředí. Zásadu „*vlastnictví zavazuje*“ je však podle mého názoru třeba číst v širších souvislostech – není vázána pouze k výkonu vlastnického práva. Nemůže být sice podkladem pro konkrétní zásahy do vlastnického práva, ale jistě

¹¹¹ BUTTLER, L. The Resilience of Property. *Arizona Law Review*, 2013 (Vol. 55), s. 856-860.

¹¹² Tamtéž.

¹¹³ Například Nález ÚS I.ÚS 451/11 ze dne 11. 1. 2012, odst. 19.

může být interpretačním vodítkem, které by obohatilo ústavní výklad vztahu vlastnictví a ochrany životního prostředí ještě o další rovinu, může přidat cosi nového k tradičnímu výčtu ústavních ustanovení, která tvoří ústavní základy ochrany životního prostředí.

V zásadě „vlastnictví zavazuje“ se setkává „*soukromé*“ a „*veřejné*“. Vlastnictví predikuje soukromý zájem vlastníka chovat se k věci tak, aby jeho vlastní zájem (např. na zisku) byl co nejlépe naplněn. Lze tedy předpokládat, že vlastník bude o věc pečovat a vynakládat na tuto péči prostředky, aniž by to bylo v rozporu s jeho soukromým zájmem, naopak to bude činit ke svému vlastnímu prospěchu a bude to přirozené. Výraz „*zavazuje*“ však evidentně směřuje mimo soukromou sféru vlastníka, směřuje do sféry veřejného prospěchu (zájmu, dobra, blaha atp.), který může vyžadovat takový způsob nakládání s předmětem vlastnictví, jenž nebude plně slučitelný se způsobem, který vede k maximalizaci soukromého prospěchu z tohoto vlastnictví. Pravděpodobně tedy bude vlastníka omezovat, resp. nutit ho o věc pečovat způsobem, který by při uplatnění pouze svého soukromého zájmu nevolil.

Pokud však jde o ochranu životního prostředí, rozpor mezi soukromým a veřejným je v čistě teoretické rovině pouze zdánlivý, neboť nešetrným zacházením s životním prostředím poškozujeme i sami sebe, minimálně symbolicky v přesahu do našich budoucích potomků. Veřejným zájmem (který je tedy teoreticky zároveň i soukromým zájmem každého jednotlivce), je zájem udržovat při užívání vlastnictví, které je zároveň přírodním zdrojem, tento zdroj v takovém stavu či kvalitě, které umožní jeho využívání i dalšími (a to i v budoucnosti). Za to, že tato teoretická premisa v praxi většinou nefunguje (nemotivuje k šetrnému zacházení s přírodou), vděčíme patrně převládnutí touhy po krátkodobém zisku nad touhou po vytváření dlouhodobých hodnot.

Zásada „vlastnictví zavazuje“ má velmi blízko k mnohým obecným právním principům i k principům ochrany životního prostředí. K principu odpovědnosti v jeho nejobecnější rovině (odpovědnost každého za následky svého jednání) i v jeho environmentálním zúžení (princip odpovědnosti původce), k principu prevence. Zásada „vlastnictví zavazuje“ obecně znamená zákaz užívat vlastnictví způsobem, který poškozuje jiného. Vztaženo k životnímu prostředí, tímto „*jiným*“ mohou být jiné státy (srov. známý případ Pulp Mills

uváděný jako přelomový pro vývoj mezinárodního práva životního prostředí¹¹⁴), jiné skupiny obyvatel, jiní jednotlivci. Možná by bylo přehnané považovat za tohoto „jiného“ jiné živočišné druhy, ale v případě budoucích generací lidstva by to namísto být mohlo. Jde tedy o požadavek odpovědného užívání vlastnictví přírodních zdrojů.

Zásadní otázkou je, zda lze z ústavní formulace „vlastnictví zavazuje“ dovozovat nějaká konkrétní práva nebo (spíše) povinnosti jednotlivců, ať ve sféře sociální nebo environmentální. V německé teorii se vztahu mezi čl. 20a GG (o odpovědnosti státu za ochranu životního prostředí) a čl. 14 GG (o vlastnickém právu) obsáhle věnuje D. Blasberg.¹¹⁵ Zdůrazňuje, že ačkoliv čl. 14 odst. 2 GG (vlastnictví zavazuje) je značně neurčitý a neobsahuje explicitně žádné vyjádření vztahu k životnímu prostředí, je třeba toto ustanovení zvažovat jako možný podklad pro vyvozování určitých environmentálních povinností, neboť vlastník (a to zejména vlastník pozemku) je z titulu svého vlastnictví nutně „nejlepším ochráncem životního prostředí“, a to nejen proto, že je nejbližší k přímému výkonu činností ovlivňujících jeho stav, ale také má nejvlastnější a (pra)původní zájem na tom, aby byl zachován dobrý stav předmětu jeho vlastnického práva. Na druhou stranu však připouští, že sama ústavní dikce „vlastnictví zavazuje“ je příliš málo konkrétní na to, aby mohla jednotlivci sama o sobě bezprostředně zakládat konkrétní povinnosti. Proto jde především o „obecné očekávání“ určitého chování stanovené základní normou či etický apel, ovšem zároveň také o subsidiární ústavní normu pro celou sféru vlastnického práva v širší rozhodně zahrnující i ochranu životního prostředí.¹¹⁶

Domnívám se, že podobný přístup lze využít i v českém prostředí, kde zásada „vlastnictví zavazuje“ může fungovat jako podpůrný interpretační prostředek i tam, kde se jedná o vztah k životnímu prostředí. Konkrétnější podobou naplnění zásady „vlastnictví zavazuje“ v oblasti ochrany životního prostředí může být, jak se domnívám, požadavek kladený na vlastníka pozemku, nepředat tento pozemek dalšímu (nebo další generaci) po ekologické stránce v horším

¹¹⁴ ICJ, Pulp Mills on the River Uruguay (*Argentina v. Uruguay*), 20. 4. 2010.

¹¹⁵ BLASBERG, D. *Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Grundeigentums zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen. Das Verhältnis von Art. 14 Abs. 1 und 2 GG zu Art. 20a GG*. Springer: Berlin, Heidelberg, 2008, ISBN 978-3-540-77738-0.

¹¹⁶ BLASBERG, D. *op. cit.*, s. 176-179 a 186.

stavu, než ho obdržel. Takový požadavek souvisí s určitým nepoměrem, který lze zaznamenat mezi relativní krátkostí lidského života a relativní trvalostí půdy. Taková povinnost každého vlastníka pozemku by byla jeho podílením se na obecné povinnosti každého chránit životní prostředí, která sice není v českém ústavním právu výslovně stanovena, ale lze ji snad dovodit jako zrcadlovou vůči právu každého na příznivé životní prostředí (čl. 35 odst. 1 LZPS). V tomto směru lze považovat zásadu „vlastnictví zavazuje“ i za jakési promítnutí *principu zákazů regrese*¹¹⁷ do soukromé sféry. Domnívám se, že takto pojatá zásada může sloužit jako jakýsi podpůrný princip ochrany životního prostředí, doplňující principy hlavní a podporující jejich účinek.

Konečně se domnívám, že zásadu „vlastnictví zavazuje“ je třeba vztahovat i vůči státu jako vlastníku. V takovém případě je možno dovodit její úzkou souvislost s čl. 7 Ústavy, který zavazuje stát dbát o šetrné využívání přírodních zdrojů a přírodního bohatství, jako jeho konkretizaci pro případy, kdy stát je vlastníkem těchto zdrojů. Taková interpretace by rovněž posílila sílu argumentace na straně ochrany životního prostředí tam, kde je to třeba.

Konečně, zásadu „vlastnictví zavazuje“ lze jistě pojmout i obráceně, totiž vztáhnout ji k předmětům vlastnictví, které nejsou přírodními zdroji, ale mohou životní prostředí poškozovat (např. motorové vozidlo), jako podporu zejména v těch případech, kdy příslušné povinnosti by nebyly stanoveny normami veřejného práva.

7.4 Závěr

Zásada „vlastnictví zavazuje“ vznikla a do ústavních ustanovení byla vtělena relativně dávno, v souvislosti s pohybkami, které dnes již nemusí být v plnosti aktuální. Je-li ovšem koncept vlastnického práva v čase pružný, pak by měl nyní vzhledem k dlouhodobě se zhoršujícímu stavu přírodních zdrojů odrážet ve vymezení toho, k čemu vlastnictví zavazuje, též ochranu životního prostředí. Takto pojatá zásada „vlastnictví zavazuje“ by tak měla být podpůrně aplikovanou zásadou, výkladovým nástrojem práva, bez

¹¹⁷ Tzv. *non-regression principle*, nově formovaný princip ochrany životního prostředí, který je zatím umísťován převážně do oblasti legislativy, znamená závazek nepřijímat takové nové právní předpisy, které by zaváděly nižší úroveň ochrany životního prostředí. Viz např. PRIEUR, M. Non-regression in environmental law. SAPIENS (Surveys And Perspectives Integrating Environment and Society). 2012, roč. 5, č. 2 – IUCN Commissions, dostupné online z <http://sapiens.revues.org/1248>.

ohledu na osobu vlastníka. Koncepce vlastnictví, která započala jako striktně individualistická, aby byla ve 20. století obohacena o sociální etiku, by měla nyní být výslovným způsobem doplněna o etiku environmentální. Zásada „vlastnictví zavazuje“ by se tak mohla stát dalším principem uplatnitelným ve prospěch ochrany životního prostředí a stát se tak doplňující či podpůrnou zásadou práva životního prostředí.

8 Limity práva na priaznivé životné prostredie pri výkone slobody podnikania

*Michal Maslen*¹¹⁸

8.1 Úvodné poznámky

sLZPS základných práv a slobôd (upravuje v čl. 35 právo na priaznivé životné prostredie.¹¹⁹ Obsah uvedeného ustanovenia sa premietol aj do znenia čl. 44 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej ako „Ústava“).¹²⁰ SLZPS však zároveň zakotvuje v čl. 26 slobodu podnikania.¹²¹ Ústava obsahovo vymedzuje uvedenú slobodu v čl. 35.¹²² Obsah práva na priaznivé životné prostredie podľa

¹¹⁸ Táto kapitola bola podporovaná Agentúrou na podporu výskumu a vývoja na základe Zmluvy č. APVV-0024-12.

¹¹⁹ Podľa čl. 35 Listiny: „(1) Každý má právo na priaznivé životné prostredie... (2) Každý má právo na včasné a úplné informácie o stave životného prostredia a prírodných zdrojov... (3) Nikto nesmie pri výkone svojich práv obrozovať ani poškodzovať životné prostredie, prírodné zdroje, drubové bohatstvo prírody a kultúrne pamiatky nad mieru ustanovenú zákonom.“

¹²⁰ Podľa čl. 44 Ústavy: „(1) Každý má právo na priaznivé životné prostredie... (2) Každý je povinný chrániť a zveľaďovať životné prostredie a kultúrne dedičstvo... (3) Nikto nesmie nad mieru ustanovenú zákonom obrozovať ani poškodzovať životné prostredie, prírodné zdroje a kultúrne pamiatky... (4) Štát dbá o šetrné využívanie prírodných zdrojov, o ekologickú rovnováhu a o účinnú starostlivosť o životné prostredie a zabezpečuje ochranu určeným drubom voľne rastúcich rastlín a voľne žijúcich živočíchov... (5) Podrobnosti o právach a povinnostiach podľa odsekov 1 až 4 ustanoví zákon.“

¹²¹ Podľa čl. 26 Listiny: „(1) Každý má právo na slobodnú voľbu povolania a prípravu naň, ako aj právo podnikat' a vykonávať inú hospodársku činnosť... (2) Zákon môže ustanoviť podmienky a obmedzenia na výkon určitých povolani alebo činností... (3) Každý má právo získavať prostriedky na svoje životné potreby prácou. Občania, ktorí toto právo nemôžu bez vlastnej viny vykonávať, štát v primeranom rozsahu hmotne zabezpečuje; podmienky ustanoví zákon... (4) Zákon môže ustanoviť odchylnú úpravu pre cudzincov.“

¹²² Podľa čl. 35 Ústavy: „(1) Každý má právo na slobodnú voľbu povolania a prípravu naň, ako aj právo podnikat' a uskutočňovať inú zárobkovú činnosť... (2) Zákon môže ustanoviť podmienky a obmedzenia výkonu určitých povolani alebo činností... (3) Občania majú právo na prácu. Štát v primeranom rozsahu hmotne zabezpečuje občianov, ktorí nie z vlastnej viny nemôžu toto právo vykonávať. Podmienky ustanoví zákon... (4) Zákon môže ustanoviť odchylnú úpravu práv uvedených v odsekoch 1 až 3 pre cudzincov.“

čl. 35 sLZPS a čl. 44 Ústavy interpretuje slovenská súdna judikatúra najmä v kontexte ochrany vlastníckeho práva. Ochranu vlastníckeho práva ustanovuje sLZPS v čl. 11.¹²³ Ústava v zásade prevzala znenie tejto záruky a vyjadruje ju v čl. 20.¹²⁴ Vzťah vlastníckeho práva a práva na priaznivé životné prostredie preto podľa slovenskej ústavnoprávnej judikatúry vyjadruje najmä čl. 20 ods. 3 Ústavy. Podľa tretej vety čl. 20 ods. 3 Ústavy „*výkon vlastníckeho práva nesmie poškodzovať ľudské zdravie, prírodu, kultúrne pamiatky a životné prostredie nad mieru ustanovenú zákonom*“. Ústavná úprava výkonu vlastníckeho práva, uvedená v tretej vete ods. 3 čl. 20 Ústavy, anticipuje ústavnú ochranu základných práv zakotvených v čl. 44 ods. 1 Ústavy, ktorý priznáva každému právo na priaznivé životné prostredie. V odsekoch 2 a 3 čl. 44 Ústavy potom ukladá, že „*každý je povinný chrániť a zveľaďovať životné prostredie a kultúrne dedičstvo*“ a „*nikto nesmie nad mieru ustanovenú zákonom ohrozovať ani poškodzovať životné prostredie, prírodné zdroje a kultúrne pamiatky*.“ Z uvedeného vzťahu vyplýva podľa slovenskej ústavnoprávnej judikatúry širší výklad zákazu výkonu vlastníckeho práva v tom smere, že nesmie nielen poškodzovať, ale ani ohrozovať prírodu a životné prostredie nad mieru ustanovenú zákonom. Zákaz ohrozovania životného prostredia, a teda aj prírody nad mieru

¹²³ Podľa čl. 11 Listiny: „(1) Každý má právo vlastniť majetok. Vlastnícke právo všetkých vlastníkov má rovnaký zákonný obsah a ochranu. Dedenie sa zaručuje... (2) Zákon ustanoví, ktorý majetok nevyhnutný na zabezpečenie potrieb celej spoločnosti, rozvoja národného hospodárstva a verejného záujmu smie byť iba vo vlastníctve štátu, obce alebo určených právnických osôb; zákon môže ďalej ustanoviť, že určité veci môžu byť len vo vlastníctve občanov alebo právnických osôb so sídlom v Českej a Slovenskej Federatívnej Republike... (3) Vlastníctvo zaväzuje. Nemožno ho zneužiť na ujmu práv iných alebo v rozpore so všeobecnými záujmami chránenými zákonom. Jeho výkon nesmie poškodzovať ľudské zdravie, prírodu a životné prostredie nad mieru ustanovenú zákonom... (4) Vyvlastnenie alebo nútené obmedzenie vlastníckeho práva je možné len vo verejnom záujme, a to na základe zákona a za náhradu... (5) Dane a poplatky možno ukladať len na základe zákona.“

¹²⁴ Podľa čl. 20 Ústavy: „(1) Každý má právo vlastniť majetok. Vlastnícke právo všetkých vlastníkov má rovnaký zákonný obsah a ochranu. Majetok nadobudnutý v rozpore s právnym poriadkom ochranu nepožíva. Dedenie sa zaručuje... (2) Zákon ustanoví, ktorý ďalší majetok okrem majetku uvedeného v čl. 4 tejto ústavy, nevyhnutný na zabezpečovanie potrieb spoločnosti, rozvoja národného hospodárstva a verejného záujmu, môže byť iba vo vlastníctve štátu, obce alebo určených právnických osôb. Zákon tiež môže ustanoviť, že určité veci môžu byť iba vo vlastníctve občanov alebo právnických osôb so sídlom v Slovenskej republike... (3) Vlastníctvo zaväzuje. Nemožno ho zneužiť na ujmu práv iných alebo v rozpore so všeobecnými záujmami chránenými zákonom. Výkon vlastníckeho práva nesmie poškodzovať ľudské zdravie, prírodu, kultúrne pamiatky a životné prostredie nad mieru ustanovenú zákonom... (4) Vyvlastnenie alebo nútené obmedzenie vlastníckeho práva je možné iba v nevyhnutnej miere a vo verejnom záujme, a to na základe zákona a za primeranú náhradu... (5) Iné zásady do vlastníckeho práva možno dovoliť iba vtedy, ak ide o majetok nadobudnutý nezákonným spôsobom alebo z nelegálnych príjmov a ide o opatrenie nevyhnutné v demokratickej spoločnosti pre bezpečnosť štátu, ochranu verejného poriadku, mravnosti alebo práv a slobôd iných. Podmienky ustanoví zákon.“

ustanovenú zákonom má prevenčný význam, ktorým sa v súlade s čl. 20 ods. 3 Ústavy zásadne zasahuje do možností uplatnenia vlastníckeho práva. Právu upravenému v čl. 44 ods. 3 Ústavy, podľa ktorého nikto nesmie nad mieru ustanovenú zákonom ohrozovať ani poškodzovať životné prostredie, preto zodpovedá výkon ostatných základných práv, **vrátane vlastníckeho práva, slobody podnikania** a iných obdobných práv, čo je v súlade s verejným záujmom na zachovaní priaznivého životného prostredia. Tak ako právo vlastníť majetok, aj právo na priaznivé životné prostredie zaručuje Ústava ako základné právo. Súdna judikatúra preto zastáva názor, že všetky práva upravené v druhej hlave Ústavy majú rovnakú právnu silu a ochranu. Zároveň odmieta názory, podľa ktorých by bolo možné považovať niektoré z nich za „základnejšie než základné“ len preto, lebo ústavodarca pomenoval jeden oddiel Ústavy (zakotvujúci medziiným aj ochranu vlastníckeho práva) „základné ľudské práva a slobody“. Presadzovanie takejto idey by mohlo spôsobiť založenie prednosti niektorých ľudských práv pred inými ľudskými, čo však zároveň vylučuje koncepcia materiálneho právneho štátu a podobné tendencie by doktrínu materiálneho právneho štátu popierali.¹²⁵

Podľa iného názoru ochrana životného prostredia nadobúda prostredníctvom zakotvenia práva na priaznivé životné prostredie podobu ústavne deklarovaneho cieľa či princípu a ústavne chránenej hodnoty v objektívnom zmysle. Ústavodarca týmto spôsobom spája základné práva a slobody s potrebou ochrany životného prostredia a zreteľne sa prikláňa k teoretickému prístupu obhajujúcemu koncept environmentálnych základných práv. Avšak uplatňovanie tzv. ekologizácie ľudských pri výkone ostatných ľudských práv a základných slobôd zaručených Ústavou a Listinou môže byť zároveň podľa tohto názoru značne komplikované. Zo samotného obsahového vymedzenia práva na priaznivé životné prostredie nemusí byť najmä v procese jeho transpozície do zákonom z oblasti správneho práva a práva životného prostredia jednoznačné, či chcel ústavodarca zakotviť hmotné právo na životné prostredie, alebo skôr všeobecnú záruku ustanovujúcu

¹²⁵ K tomu bližšie pozri: Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 22/06 z 1. októbra 2008.

zodpovednosť pri ochrane životného prostredia. Najmä preto právna veda a súdna judikatúra presadzuje názor, že toto právo treba interpretovať predovšetkým ako všeobecne chránenú ústavnú hodnotu.¹²⁶

8.2 Právna úprava Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a prístup Rady Európy

Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej ako „*Dohovor*“) sa týmito pojmami priamo nezaobera. Judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej ako „*Súd*“) sa už vyjadrovala aj k otázkam ochrany životného prostredia a rovnako k aspektom ochrany slobody podnikania. Štrasburské orgány ochrany práv vnímajú ochranu práva na priaznivé životné prostredie predovšetkým skrz práva na ochranu obydlia podľa čl. 8 Dohovoru upravujúceho právo na súkromie.¹²⁷ Judikatúra Súdu doposiaľ interpretovala pojem obydlie v súvislosti s pojmom životné prostredie. Súd však trvá na tom, že Dohovor nezaručuje právo na ochranu životného prostredia. Zároveň zdôrazňuje, že v konkrétnom prípade musia účinky porušenia životného prostredia dosiahnuť určitú minimálnu úroveň. Sťažnosti súvisiace s ochranou životného prostredia sa obsahovo týkajú práva na kvalitný súkromný život bez vonkajších rušivých vplyvov a práva na prístup k informáciám o životnom prostredí.¹²⁸ Judikatúra Súdu teda doposiaľ preukázala, že vzťah k právu na životné prostredie majú najmä ustanovenia čl. 8 Dohovoru, ktorý zakotvuje právo na rešpektovanie súkromného a rodinného života, obydlia a korešpondencie. V prípade straty hodnoty majetku v dôsledku poškodenia životného prostredia uvažuje judikatúra aj o použití článku 1 Protokolu č. 1 k Dohovoru, ktorý zakotvuje právo na pokojné užívanie majetku. Tieto prípady však zvyknú odkazovať aj na čl. 6 ods. 1 Dohovoru, ktorý ustanovuje právo na prístup k súdu, ako aj na čl. 10 Dohovoru, ktorý upravuje

¹²⁶ K tomu bližšie pozri: Wágnerová, E. – Šimíček, V. – Langášek, T. – Pospíšil, I. a kol. *Listina základných práv a svobod. Komentár*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s. 2012, s. 712 – 713.

¹²⁷ Podľa čl. 8 Dohovoru: „1. Každý má právo na rešpektovanie svojho súkromného a rodinného života, obydlia a korešpondencie... 2. Štátny orgán nemôže do výkonu tohto práva zasahovať okrem prípadov, keď je to v súlade so zákonom a nevyhnutné v demokratickej spoločnosti v záujme národnej bezpečnosti, verejnej bezpečnosti, hospodárskeho blahobytu krajiny, predchádzania nepokojom a zločinosti, ochrany zdravia alebo morálky alebo ochrany práv a slobôd iných.“

¹²⁸ K tomu bližšie pozri: Svák, J. *Ochrana ľudských práv (z pohľadu judikatúry a doktríny štrasburských orgánov ochrany práv)*. II. Rozšírené vydanie. Žilina: Poradca podnikateľa, spol. s r. o. 2006, s. 641.

právo na informace a čl. 13 Dohovoru, který zakotvuje právo na efektivní opravný prostředek.¹²⁹ Právna věda preto zdůrazňuje ekologickou interpretaci práv ustanovených Dohovorom. Pripúšťa preto rozšírený výklad občianskych a politických práv zahrňajúcich v prvom rade právo na život a následne vyššie uvedených politických práv. Dohovor totiž neobsahuje úpravu ochrany hospodárskych ani sociálnych práv a prenecháva ich úpravu iným právnym nástrojom. Nereguluje kolektívne a skupinové práva, ale výhradne práva individuálne. Ekologický rozmer jednotlivých ľudských práv preto nadväzuje na jednotlivé hodnoty, ktoré už Dohovor ochraňuje v rámci zakotveného katalógu ľudských práv a základných slobôd, tj. život, zdravie, súkromný život, pokojné užívanie majetku.¹³⁰

Hmotné právo na životné prostredie na medzinárodnej úrovni preto doteraz nezavršilo svoj proces zakotvenia. Dôvodom je určitá rezervovanosť jednotlivých štátov, ktoré vo všeobecnosti vnímajú ustanovenie ľudských práv a základných slobôd, ako obmedzovanie vlastnej štátnej suverenity. Tak jednotlivé štáty ako aj regionálne, či univerzálne organizácie ochrany ľudských práv poukazujú na komplikácie, ktoré právu na životné prostredie, prináša na rozdiel od iných ľudských práv časový a územný aspekt. Ničenie životného prostredia nezasahuje výhradne osoby žijúce v prítomnosti, ale aj budúce generácie. Najväčšie obavy však majú štáty z teritoriálneho dopadu štátnych povinností, a to najmä preto, že príroda a podoba následkov poškodenia životného prostredia nepoznajú štátne hranice.¹³¹ Súčasný právny stav v oblasti medzinárodnej ochrany životného prostredia preto predovšetkým deklaruje skutočnosť, že ľudské právo na životné prostredie nadobudlo

¹²⁹ K tomu bližšie pozri: Jankuv, J. *Ľudské právo na životné prostredie a jeho ochrana podľa Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (1950)*. In: Košičiarová, S. *RADA EURÓPY A OCHRANA ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA*. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie konanej 11. Septembra 2008. Trnava: TYPY UNIVERSITATIS TYRNAVIENSIS, vydavateľstvo Trnavskej univerzity v Trnave, spoločné pracovisko TU a SAV, 2009. s. 99.

¹³⁰ K tomu bližšie pozri: Dudová, J. *PRÁVNÍ ASPEKTY OCHRANY VEŘEJNÉHO ZDRAVÍ PŘED ENVIRONMENTÁLNÍM HLUKEM*. Brno: Masarykova univerzita. 2013. s. 54 – 60.

¹³¹ K tomu bližšie pozri: Müllerová, H. *AKTUÁLNÍ OTÁZKY ZAKOTVENÍ LIDSKÉHO PRÁVA ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ V MEZINÁRODNÍM PRÁVU*. In: Damohorský, M. - Müllerová, H. – Stejskal, V. – Humlíčková, P. *Acta Universitatis Carolinae. LIDSKÁ PRÁVA, PRÁVNÍ ODPOVĚDNOST A OCHRANA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ*. JURIDICA 3/2011. Praha: UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE. NAKLADATELSTVÍ KAROLINUM. 2012. s. 42.

právný význam najmä v podobe určitej „*spojnice*“ medzi ochranou ľudských práv a ochranou životného prostredia.¹³² Uvedenú skutočnosť potvrdila po prvý krát Štockholmská konferencia v roku 1972, na ktorej jednotlivé štáty prijali záver, že ľudstvo je súčasťou životného prostredia a oddelenie človeka od prírody nie je možné.¹³³

Štockholmská konferencia preto predstavuje prvý významný impulz k ekologizácii ľudských práv, ktorý sa prejavil najmä v podobe „*zazelenania ústav*“ naprieč Európou. Tento proces v sebe odráža snahu o hlbšie prepojenie hodnotových zdrojov stojacich pri zrode idey ľudských práv s ekologickými myšlienkami a environmentálnymi princípmi a hodnotami. Právne veda ho často zvykne označovať ako ďalší stupeň evolučného vývoja právneho štátu, ktorý smeroval od „liberálneho“ právneho štátu z 18. – 19. storočia, cez právny štát „*sociálny*“ – existujúci po 2. svetovej vojne – až do štádia ekologického právneho štátu.¹³⁴

8.3 Sloboda podnikania

Právo podnikat' zahŕňa ústava medzi základné práva a slobody a chráni ho v piatom oddiele druhej hlavy Ústavy ako jedno z hospodárskych,

¹³² Na území strednej Európy vníma právna veda v predchádzajúcom období oddelenosť úpravy základných ľudských práv a ochrany životného prostredia. Tendencie ochrany životného prostredia sa na prejavovali napr. už v Uhorsku prostredníctvom zákonných článkov upravujúcich oblasť správy zdravotníctva a verejného zdravia z roku 1876, alebo prostredníctvom zákonných článkov upravujúcich vodné, rybolovné, poľovné práva a práva súvisiace s poľným a lesným hospodárstvom z rokov 1879 – 1898. Vtedajšia právna prax však vnímala uvedené oblasti právnej úpravy predovšetkým ako práva vecnoprávneho charakteru, resp. v oblasti zdravotníctva ako právomoc štátu presadzovať verejný záujem na ochrane zdravia. (K tomu bližšie pozri: Laclaviková, L. – Švecová, A, PRAMENE PRÁVA NA ÚZEMÍ SLOVENSKA. II. 1790 – 1918. Trnava: TYPI UNIVERSITATIS TYRNAVENSIS, vydavateľstvo Trnavskej univerzity v Trnave, spoločné pracovisko TU a SAV. 2012. s. 331 – 337, 631 – 633). V nasledujúcom období 20. storočia sa na uvedenom území prejavujú predovšetkým konzervatívne teórie ochrany životného prostredia, a to predovšetkým v Poľsku, prejavujúce sa najmä v zákonoch o ochrane prírody a krajiny, avšak stále bez akéhokoľvek hlbšieho prepojenia ľudsko-právnu ochranu životného prostredia (Porovnaj: Radecki, W. Právna úprava ochrany prírody v Poľskej republike, v Českej republike a v Slovenskej republike. In: Acta Universitatis Tyrnavensis – Iuridica. Ročenka Právnickej fakulty Trnavskej univerzity v Trnave. VII, 2010. Trnava: TYPI UNIVERSITATIS TYRNAVENSIS, vydavateľstvo Trnavskej univerzity v Trnave, spoločné pracovisko TU a SAV. 2010. s. 368).

¹³³ K tomu bližšie pozri: Malenovský, J. Mezinárodní právo veřejné. Obecná část. 2 opr. a dopln. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 1997. s. 150.

¹³⁴ K tomu bližšie pozri: Wagnerová, E. – Šimíček, V. – Langášek, T. – Pošpíšil, I. a kol. Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s. 2012, s. 710.

sociálních a kultúrnych práv. Právo podnikat' Ústava priznáva každej fyzickej osobe a považuje ho za ústavnú záruku slobody výkonu hospodárskej činnosti podľa uváženia jednotlivca. Právo podnikat' v súkromnom záujme Ústava chráni ako spôsob obživy jednotlivca. Zároveň touto zárukou zabezpečuje verejný záujem na rozvoji podnikania ako dôležitého prvku trhového hospodárstva. Toto právo priznáva osobám ako právny prostriedok rozvoja trhovej ekonomiky zaručenej čl. 55 ods. 1 Ústavy, podľa ktorého: „*Hospodárstvo Slovenskej republiky sa zakladá na princípoch sociálne a ekonomicky orientovanej trhovej ekonomiky.*“ Základom trhového hospodárstva a s ním spätou hospodárskej súťaže je voľnosť vstupu na trh a rovnosť pravidiel správania na trhu pre všetkých účastníkov hospodárskej súťaže.¹⁵⁵ Súčasťou takto poskytnutej záruky nie je ochrana podnikateľa pred vstupom konkurenta do zvolenej hospodárskej činnosti ani záruka, že podnikateľ bude mať úspech vo svojej činnosti. Vstup na trh je súčasťou ústavou zaručeného práva podnikat' a uskutočňovať inú zárobkovú činnosť, pretože v trhovom hospodárstve je podstatné uplatnenie práva podľa čl. 35 ods. 1 Ústavy na trhu. Súdna judikatúra prijala záver, že uvedenému právu poskytuje Ústava sprísnenú ochranu, pretože ústavodarca dovolil iba Národnej rade Slovenskej republiky, aby formou zákona upravila podmienky uplatnenia tohto práva.¹⁵⁶ Podľa súdnej judikatúry ale nemožno legitimizovať také legislatívne opatrenie alebo iný obmedzujúci zásah, ktoré úspech určitej skupiny podnikateľov alebo osôb uskutočňujúcich inú zárobkovú činnosť v zákonom vytvorenom konkurenčnom (trhovom) prostredí bez ústavne akceptovateľného dôvodu (cieľa) neodôvodnene sťažuje alebo dokonca priamo vylučuje v prospech úspechu inej skupiny podnikateľov alebo skupiny ďalších subjektov uskutočňujúcich inú zárobkovú činnosť. Znevýhodnené postavenie jednej skupiny podnikateľov nemôže štát ospravedlňovať napr. ochranou fiškálnych záujmov obcí a vyšších územných celkov. Účelom zákonnej úpravy transponujúcej požiadavky slobody podnikania nemôže byť uspokojenie či ochrana fiškálnych záujmov obcí a vyšších územných celkov, ale zabezpečenie právnej rovnosti, dostupnosti a čo najvyššej kvality poskytovania služieb, alebo

¹⁵⁵ K tomu bližšie pozri: Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. III. ÚS 10/2001 zo dňa 27. apríla 2001.

¹⁵⁶ K tomu bližšie pozri: Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. II. ÚS 70/97 zo dňa 16. júna 1998.

tovarov. Podnikateľská alebo iná zárobková činnosť stráca svoju podstatu a zmysel, ak zákonom ustanovený mechanizmus určitej skupine podnikateľov reálne neumožňuje získať „*vlastnú klientelu*“. Neprimerané obmedzenie prístupu konkrétnej skupiny podnikateľov k hlavnému predmetu ich hospodárskej činnosti, ktoré svojimi dôsledkami zasahuje do podstaty ich práva na podnikanie, resp. práva na uskutočňovanie inej zárobkovej činnosti garantovaného čl. 35 ods. 1 Ústavy, a ktoré nie je ospravedlnené žiadnym legitímnym cieľom, zakladá rozor s uvedenou ústavnou zárukou.¹³⁷ Postup orgánu verejnej moci, ktorý nedodrží zákonom ustanovené pravidlá určenia podmienok regulácie, môže mať za následok porušenie základného práva zaručeného čl. 35 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky v spojení s čl. 13 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky.¹³⁸ Zášahom do tohto základného práva je aj ustanovenie medzi základného práva bez zákonom predvídaného upravenia špecifického okruhu spoločenských vzťahov týkajúcich sa regulácie cien (nevydanie všeobecne záväzného právneho predpisu stanovujúceho pravidlá regulácie).¹³⁹ K porušeniu uvedeného základného práva však nemôže dôjsť postupom a rozhodnutím orgánu verejnej moci, ktorým tento uplatní svoju právomoc spôsobom, ktorý zákon umožňuje.¹⁴⁰

8.4 Prístup slovenskej a českej súdnej judikatúry k stretu práva na podnikania s právom na priaznivé životné prostredie

Stret práva na priaznivé životné prostredie so súkromnými záujmami adresátov verejnej moci – tj. aj pri realizácii slobody podnikania – dokumentuje viacero rozhodnutí Najvyššieho súdu Slovenskej republiky. Treba však povedať, že súdna judikatúra síce poukazuje na existenciu práva na priaznivé životné prostredie, avšak fakticky skôr „*ekologizuje*“ iné Ústavou zaručené

¹³⁷ K tomu bližšie pozri: Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 13/09 zo dňa 18. mája 2010.

¹³⁸ Podľa čl. 13 ods. 1 písm. a) Ústavy: „(1) *Povinnosti možno ukladať... a) zákonom alebo na základe zákona, v jeho medziach...*“.

¹³⁹ K tomu bližšie pozri: Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 95/03 zo dňa 7. júla 2006.

¹⁴⁰ K tomu bližšie pozri: Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. II. ÚS 218/07 zo dňa 4. októbra 2007

práva, napr. právo na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 2 Ústavy.¹⁴¹ Vychádza pri tom z ústavného príkazu zakotveného v čl. 152 ods. 4 Ústavy, podľa ktorého „*výklad a uplatňovanie ústavných zákonov, zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov musí byť v súlade s touto ústavou*“. Príkladom je súdny prieskum rozhodnutia o povolení vodnej stavby podľa § 26¹⁴² v spojení s § 52¹⁴³ zákona č. 364/2004 Z. z. o vodách a o zmene zákona Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (vodný zákon) (ďalej ako zákon č. 364/2004 Z. z.). Vodná stavba podľa slovenskej súdnej judikatúry svojou podstatou vždy zasahuje do ústavného práva

¹⁴¹ Podľa čl. 46 ods. 2 Ústavy: „*Kto tvrdí, že bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím orgánu verejnej správy, môže sa obrátiť na súd, aby preskúmal zákonnosť takejto rozhodnutia, ak zákon neustanoví inak. Z právomoci súdu však nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd.*“

¹⁴² Podľa § 52 zákona č. 364/2004 Z. z. „(1) *Vodnými stavbami sú stavby, prípadne ich časti, ktoré umožňujú osobitné užívanie vôd alebo iné nakladanie s vodami. Vodnými stavbami sú najmä... a) stavby, ktorými sa upravuje, mení alebo zriada koryto, vrátane trérených úprav s tým spojených, b) stavby na ochranu pred povodňami, c) priehrady, vodné nádrže, rybníky, hate, brádze a iné stavby potrebné na nakladanie s vodami, d) studne, stavby vodovodných potrubí, vodovodov a ďalšie vodárenské objekty samostatne slúžiace na účely zásobovania vodou, e) stavby stôk, stokové siete vrátane objektov na nich, čistiarne odpadových vôd a iné stavby určené na zneškodňovanie odpadových vôd a osobitných vôd a na ich vypúšťanie do povrchových vôd, podzemných vôd alebo do banských vôd a stavby určené na predchádzajúce čistenie odpadových vôd pred ich vypúšťaním do verejnej kanalizácie, f) hydromelioračné stavby na zavlážovanie a odvodňovanie pozemkov a na ochranu pozemkov pred vodnou eróziou, g) stavby, ktoré sa zriaďujú na plavebné účely v korytách alebo v iných vodných útvaroch, h) stavby umožňujúce využívanie vôd najmä na bromadnú rekreáciu a vodné športy, i) odkaliská vytvorené hrádzovým systémom, na ktoré sa odpad ukladá hydraulickým spôsobom, j) vodovodné prípojky, ak... 1. slúžia na dodávku vody do priemyselných stavieb a poľnohospodárskych stavieb... 2. slúžia na zásobovanie skupiny stavieb, ak to vyžaduje vlastný systém rozvodných potrubí... 3. sú zriadené k stavbe, pre ktorú je zhotovené zariadenie na zvýšenie tlaku vody... 4. sú dlhšie ako 100 m a dodávajú vodu s denným priemerným množstvom väčším ako 0, 5 l za sekundu... k) kanalizačné prípojky do verejnej kanalizácie, ak... 1. slúžia na vypúšťanie odpadových vôd z priemyselných stavieb a z poľnohospodárskych stavieb... 2. slúžia na odvádzanie odpadových vôd z areálu alebo zo skupiny stavieb, ak to vyžaduje samostatnú stokovú sieť... 3. slúžia na vypúšťanie odpadových vôd do verejnej kanalizácie, ktoré vyžadujú ich predchádzajúce čistenie... 4. sú dlhšie ako 100 m a majú vnútorný priemer väčší ako 20 cm... (2) *V prípade pochybností, či ide o vodnú stavbu alebo jej súčasť, rozhodne orgán štátnej vodnej správy.*“*

¹⁴³ Podľa § 26 ods. 1, 2 a 3 zákona č. 364/2004 Z. z. „(1) *Povolenie orgánu štátnej vodnej správy sa vyžaduje na uskutočnenie, zmenu alebo na odstránenie vodnej stavby. Stavebné úpravy na vodnej stavbe možno uskutočňovať na základe povolenia alebo ohlásenia orgánu štátnej vodnej správy. Na uskutočnenie jednoduchého vodného zariadenia sa nevyžaduje povolenie ani ohlásenie orgánu štátnej vodnej správy... (2) *V povolení na vodnú stavbu orgán štátnej vodnej správy určí záväzné podmienky na uskutočnenie stavby a užívanie stavby... (3) *Pri vodných stavbách má orgán štátnej vodnej správy pôsobnosť stavebného úradu podľa osobitného predpisu*33) s výnimkou pôsobnosti vo veciach územného rozhodovania a zvyklostní. Orgán štátnej vodnej správy, ktorý je príslušný na povolenie vodnej stavby, rozhoduje aj o užívaní stavby vydaním kolaudačného rozhodnutia.*“*

jednotlivca na priaznivé životné prostredie. Zároveň vodná stavba zasahuje do uvedenej ústavne vyjadrenej hodnoty aj vďaka svojmu bezprostrednému umiestneniu, z ktorého vyplýva dopad na vodný ekosystém. Zasahuje preto do veľmi významnej zložky životného prostredia. Rovnaké závery s odkazom na judikatúru Najvyššieho správneho súdu Českej¹⁴⁴ republiky presadzuje aj česká právna veda.¹⁴⁵ Navyše, pokiaľ je uvedenou vodnou stavbou malá vodná elektrárň, stavebník takejto stavby realizuje okrem vlastníckej slobody aj svoju slobodu podnikania.¹⁴⁶ Právo na priaznivé životné prostredie zaradil ústavodarca do druhej hlavy Ústavy označenej ako Základné práva a slobody. Z tohto dôvodu preto slovenská súdna judikatúra používa záruku vyjadrenú v práve na priaznivé životné prostredie ako výkladové pravidlo pri aplikácii čl. 46 ods. 2 Ústavy. Rozhodnutia orgánov verejnej moci k uvedeným zámerom preto musia zohľadňovať aj možné zásahy do základných práv a slobôd. Premietnutie ústavne vyjadrenej požiadavky – záujmu na zachovaní priaznivého životného prostredia – vidí slovenská súdna judikatúra predovšetkým v zákone č. 17/1992 Zb. o životnom prostredí (ďalej ako „zákon č. 17/1992 Zb.“). Tento zákon upravuje pojem životné prostredie v § 2.¹⁴⁷ Zákon č. 17/1992 Zb. preto zastáva významné miesto medzi právnymi predpismi vykonávajúcimi požiadavky práva na priaznivé životné prostredie.¹⁴⁸ Zákon č. 364/2004 Z. z. následne zaujíma miesto osobitného

¹⁴⁴ K tomu bližšie pozri: Rozsudok Najvyššieho správneho súdu Českej republiky zo dňa 24. 11. 2009, sp. zn. 1 As89/2008-80.

¹⁴⁵ Porovnaj: Židek, D. VODA V PROCESCH VEŘEJNÍHO STAVEBNÍHO PRÁVA. In: Průchová, I. – Hanák, J. a kol. VODA V PRÁVNÍCH VZTAZÍCH. Brno: Masarykova univerzita. Právnická fakulta., 2014. s 24 – 25. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity, řada teoretická, č. 481.

¹⁴⁶ Podľa § 3 písm. a) bod. 1 zákona č. 251/2012 Z. z. o energetike a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej ako „zákon č. 251/2012 Z. Z.“) „Na účely tohto zákona sa rozumie... a) všeobecne... 1. podnikom osoba, ktorá podniká v energetike...“ Podľa § 3 písm. b) body 1. a 5. „Na účely tohto zákona sa rozumie... b) v elektroenergetike... 1. výrobcom elektriny osoba, ktorá má oprávnenie na výrobu elektriny podľa tohto zákona... 5. elektroenergetickým podnikom osoba, ktorá vykonáva najmenej jednu z činností výroba elektriny, prenos elektriny, distribúcia elektriny, dodávka elektriny alebo nákup elektriny na účel ďalšieho predaja elektriny a ktorá je v súvislosti s týmito činnosťami zodpovedná za obchodné úlohy, technické úlohy alebo údržbu; elektroenergetickým podnikom nie je koncový odberateľ elektriny.“

¹⁴⁷ Podľa § 2 zákona č. 17/1992 Zb. „Životným prostredím je všetko, čo vytvára prirodzené podmienky existencie organizmov vrátane človeka a je predpokladom ich ďalšieho vývoja. Jeho zložkami sú najmä ovzdušie, voda, horniny, pôda, organizmy.“

¹⁴⁸ K tomu bližšie pozri: Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 22. júna 2010, sp. zn. 5 Sžp/106/2009.

predpisu vo vzťahu k tomuto zákonu, pretože sa zameriava na všestrannú ochranu vôd na území Slovenskej republiky.¹⁴⁹

Súdna judikatúra sa preto vyjadruje k vzťahu životného prostredia a súkromného záujmu pri nakladaní s rôznymi ľudskými beneficiami. Podľa § 17 ods. 1 zákona č. 17/1992 Zb. „*Každý je povinný, predovšetkým opatreniami priamo pri zdroji, predchádzať znečisťovaniu alebo poškodzovaniu životného prostredia a minimalizovať nepriaznivé dôsledky svojej činnosti na životné prostredie.*“ Zákonodarca takto na jednej strane vymedzil povinnosť jednotlivca formulovanú ako generálnu prevenciu („*a priori*“) v zmysle ústavného čl. 44 ods. 2 a 3 a čl. 20 ods. 3 posledná veta. Verejný záujem na ochrane životného prostredia **prevyšuje** súkromný záujem založený na výhodách dosahovaných pri nakladaní s predmetom vlastníckeho práva, tj. aj pri realizovaní slobody podnikania. Zákonodarca súčasne zakotvil uvedenú povinnosť ako generálny prostriedok nápravy („*a posteriori*“) proti zhoršovaniu úrovne životného prostredia bez ohľadu na vnútorný postoj jednotlivca k následkom k svojmu správaniu. Na strane druhej zákonodarca neustanovil podmienky, ktoré by správanie jednotlivca k životnému prostrediu ospravedľovali vo vzťahu k samotným negatívnym následkom. Týmto spôsobom slovenský právny poriadok založil objektívnu zodpovednosť jednotlivca za priaznivý stav životného prostredia bez pripustenia liberačných dôvodov.¹⁵⁰

Uvedený názor rozvíja súdna judikatúra podrobnejšie napr. vo vzťahu k ochrane prírody a krajiny. „S prihliadnutím na čl. 44 Ústavy Slovenskej republiky a § 17 ods. 1 zákona č. 17/1992 Zb. o životnom prostredí pre Najvyšší súd vyplýva záver, že verejný záujem na ochrane životného prostredia ako základného predpokladu existencie ľudskej bytosti je mimoriadny a preto právny poriadok Slovenskej republiky mu venuje zvýšenú pozornosť“

¹⁴⁹ Podľa § 1 zákona č. 364/2004 Z. z. „(1) Tento zákon vytvára podmienky na... a) všestrannú ochranu vôd vrátane vodných ekosystémov a od vôd priamo závislých ekosystémov1) v krajine... b) zachovanie alebo zlepšovanie stavu vôd... c) účelné, hospodárne a trvalo udržateľné využívanie vôd... d) manažment povodí a zlepšenie kvality životného prostredia a jeho zlozčiek... e) znižovanie nepriaznivých účinkov povodní a sucha... f) zabezpečenie funkcií vodných tokov... g) bezpečnosť vodných stavieb... (2) Tento zákon upravuje práva a povinnosti fyzických osôb a právnických osôb k vodám a nehnuteľnostiam, ktoré s nimi súvisia pri ich ochrane, účelnom a hospodárnom využívaní, oprávnenia a povinnosti orgánov štátnej vodnej správy a zodpovednosť za porušenie povinností podľa tohto zákona.“

¹⁵⁰ K tomu bližšie pozri: Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 3Sžp 1/2008 zo dňa 04. Decembra 2008.

a v prípade stretu tohto verejného záujmu s výkonom niektorých práv jednotlivcom je na základe uvedeného prípustné výkon týchto práv obmedziť. Toto je najmä evidentné v prípade stretu verejného záujmu na ochrane životného prostredia a súkromných práv, ktorým je napríklad vlastnícke právo, ktorých obsah (čl. 20) a zvýšená ochrana v správnom súdnictve (čl. 46 ods. 2 veta druhá) sú zakotvené priamo v Ústave Slovenskej republiky. Potom je celkom prirodzené, že zákonodarca prostredníctvom § 4 ods. 1 zákona. č. 543/2002 Z. z. zakotvil všeobecnú prevenčnú povinnosť nielen štátu ale aj jednotlivcov, aby vzhľadom na zachovanie zdravého životného prostredia prispôbili vykonávanie svojich činností tak, aby nedošlo k poškodeniu životného prostredia alebo jeho zložiek, a ďalej v špeciálnych ustanoveniach, ktorým je napríklad § 61 ods. 1 vete prvá zák. č. 543/2002 Z.z. ako aj § 3 ods. 1 písm. c) zákona č. 220/2004 Z. z. o ochrane a využívaní poľnohospodárskej pôdy túto prevenčnú povinnosť bližšie rozviedol pre podmienky výkonu vlastníckeho práva alebo užívania poľnohospodárskej pôdy.¹⁵¹

Do skupiny osobitných zákonov, ktoré si nielen osvojili všeobecnú prevenčnú povinnosť štátu a jednotlivcov, aby vzhľadom na zachovanie zdravého životného prostredia prispôbili vykonávanie svojich činností tak, aby nedošlo k poškodeniu životného prostredia alebo jeho zložiek, patrí nado všetky pochybnosti zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) (ďalej ako „zákon č. 50/1976 Zb.“).¹⁵² Viaceré ustanovenia tohto zákona kladú nezanedbateľný a významný dôraz na úlohu ochrany a zveľaďovania životného prostredia v procese územného plánovania a stavebného konania.¹⁵³ Na základe toho prijala súdna judikatúra ustálený záver, že napr. rozhodnutie týkajúce sa stavebného povolenia vodnej

¹⁵¹ K tomu bližšie pozri: Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 3Sžp 2/2008 zo dňa 04. Decembra 2008.

¹⁵² Napr. podľa § 139 ods. 1. písm. c) zákona č. 50/1976 Zb. „(1) Pod pojmom „iné práva k pozemkom a stavbám“ použijým v spojení „vlastnícke alebo iné práva k pozemkom a stavbám na nich“ sa podľa povahy prípadu rozumie... c) právo vyplyvajúce z iných právnych predpisov.

¹⁵³ Napr. podľa § 1 ods. 2 zákona č. 50/1976 Zb. „Územné plánovanie vytvára predpoklady pre trvalý súlad všetkých činností v území s osobitným zreteľom na starostlivosť o životné prostredie, dosiahnutie ekologickej rovnováhy a zabezpečenie trvalo udržateľného rozvoja, na šetrné využívanie prírodných zdrojov a na zachovanie prírodných, civilizovaných a kultúrnych hodnôt.“ Alebo podľa § 2 ods. 1 písm. j) zákona č. 50/1976 Zb. „(1) Územné plánovanie zahŕňa tieto úlohy a činnosti... j) navrhuje územno-technické a organizačné opatrenia nevyhnutné na zlepšenie životného prostredia, dosiahnutie ekologickej stability a zabezpečenie trvalo udržateľného rozvoja.“

stavby môže byť z titulu tvrdeného zásahu do základného práva jednotlivca na priaznivé životné prostredie, podrobené v zmysle čl. 46 ods. 2 Ústavy napriek zákonnej vylúčke súdnemu prieskumu v správnom súdnictve.¹⁵⁴

Vzťah práva na priaznivé životné prostredie a slobody podnikania v slovenskej právnej úprave vyjadruje aj zákon č. 39/2013 Z. z. o integrovanej prevencii a kontrole znečisťovania životného prostredia a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej ako „zákon č. 39/2013 Z. z.“), ktorý s účinnosťou od 15. marca 2013 nahradil zákon č. 245/2003 Z. z. o integrovanej prevencii a kontrole znečisťovania životného prostredia a o zmene a doplnení niektorých zákonov (Ďalej ako „zákon č. 245/2003 Z. z.“). V súvislosti s uvedenými zákonmi – najmä so zákonom č. 245/2003 Z. z. – sa súdna judikatúra vyjadrovala k vylúčeniu odkladného účinku odvolania proti prvostupňovému rozhodnutiu o integrovanom povolení a súčasne o stavebnom povolení na realizáciu skládky odpadov pri meste Pezinok. V uvedenom prípade sa mesto, ako žalobca, domáhalo zrušenia rozhodnutia o vylúčení odkladného účinku odvolania proti uvedenému rozhodnutiu na Krajskom súde v Bratislave. Krajský súd Bratislava však rozhodnutie o vylúčení odkladného účinku posúdil ako rozhodnutie procesnej

Rovnako aj podľa § 6 ods. 1 zákona č. 50/1976 Zb. „*Územná prognóza rieši možnosti dlhodobého priestorového usporiadania a funkčného využitia územia. Spracúva sa na základe rozboru a hodnotenia územno-technických podmienok, environmentálnych podmienok, ekonomických podmienok a sociálnych podmienok územia, ako aj na základe rozboru a hodnotenia územného systému ekologickej stability, tendencií územného rozvoja a starostlivosti o životné prostredie.*“ Taktiež v zmysle § 9 ods. 2 písm. c) zákona č. 50/1976 Zb. „(2) *Koncepcia územného rozvoja Slovenska ustanovuje najmä... c) zásady usmerňovania územného rozvoja s cieľom utvárať rovnocenné životné podmienky na celom území Slovenskej republiky a vytvárať územné predpoklady na zlepšenie životného prostredia, zabezpečenie ekologickej stability, zachovanie kultúrno-historického dedičstva a pre trvalo udržateľný rozvoj.*“ V súlade s § 35 ods. 2 zákona č. 50/1976 Zb. „(2) *Ak predložený návrh neposkytuje dostatočný podklad pre posúdenie umiestnenia navrhovanej stavby alebo iného opatrenia v území (§ 32), najmä vplyvov na životné prostredie, vyžve stavebný úrad navrhovateľa, aby návrh v primeranej lehote doplnil potrebnými údajmi alebo podkladmi, a upozorní ho, že inak územné konanie zastaví. Ak navrhovateľ nedoplní návrh na vydanie územného rozhodnutia požadovaným spôsobom v určenej lehote, stavebný úrad územné konanie zastaví.*“ Rovnako aj podľa § 39a ods. 2 písm. a) zákona č. 50/1976 Zb. „(2) *V podmienkach na umiestnenie stavby sa určia požiadavky... a) na ochranu prírody a krajiny a na zabezpečenie starostlivosti o životné prostredie...*“

¹⁵⁴ K tomu bližšie pozri: Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 22. júna 2010, sp. zn. 5 Sžp/106/2009.

povahy a konanie zastavil.¹⁵⁵ Mesto Pezinok sa preto obrátilo s odvolaním proti uvedenému rozhodnutiu Krajského súdu v Bratislave na Najvyšší súd Slovenskej republiky, ktorý dospel k opačnému záveru. Súdna judikatúra podala výklad k § 244 ods. 1 zákona č. 99/1963 Zb., ktorý zakotvuje súdny prieskum rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy.¹⁵⁶ V súlade s judikatúrou sa takýto prieskum vzťahuje na také rozhodnutia a im predchádzajúce konania, ktorých účinky reálne a skutočne zasahujú do veľkého množstva hmotných a procesných práv a povinností jednotlivcov nielen v čase podania žaloby, ale aj počas súdneho konania samotného. Týmto spôsobom právna úprava podľa súdnej judikatúry transponuje ústavné právo jednotlivca na súdnu ochranu proti nezákonným rozhodnutiam a postupom verejnej správy, ktoré je zakotvené v čl. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky.¹⁵⁷ Súdna judikatúra teda na jednej strane poukazuje na zásadu hospodárnosti a efektívnosti ochrany práv jednotlivca, ktorá vyplýva z Ústavy Slovenskej republiky, a ktorá sa premieta do možnosti vyňatia niektorých správnych rozhodnutí zo súdneho prieskumu. Na druhej strane však zároveň argumentuje obsahom úpravy čl. 46 ods. Ústavy. Súdna ochrana sa preto nemusí vzťahovať na všetky rozhodnutia orgánov verejnej správy, pri aplikácii § 248 zákona č. 99/1963 Zb. však musí správny súd posúdiť, či uvedeným rozhodnutím orgán verejnej správy nezasiahol do ústavne zaručeného práva. Previazanosť uvedeného prístupu súdnej judikatúry s právom na priaznivé životné prostredie a slobodu podnikania sa podľa nášho názoru preja-

¹⁵⁵ Podľa § 248 zákona č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok (ďalej ako „zákon č. 99/1963 Zb.“) „Súdy nepreskúmajú... a) rozhodnutia správnych orgánov predbežnej povahy a procesné rozhodnutia týkajúce sa vedenia konania... b) rozhodnutia, ktorých vydanie závisí výlučne od posúdenia zdravotného stavu osôb alebo technického stavu vecí, ak samy osebe neznamenajú právnú prekážku výkonu povolania, zamestnania alebo podnikateľskej alebo inej hospodárskej činnosti... c) rozhodnutia o nepriznaní alebo odňatí odbornej spôsobilosti právnickým osobám alebo fyzickým osobám, ak samy osebe neznamenajú právnú prekážku výkonu povolania alebo zamestnania... d) rozhodnutia správnych orgánov, ktorých preskúmanie vylučujú osobitné zákony.“ Podľa § 250d ods. 3 zákona č. 99/1963 Zb. „Súd nznesením konanie zastaví, ak sa žaloba podala oneskorene, ak ju podala neoprávnená osoba, ak smeruje proti rozhodnutiu, ktoré nemôže byť predmetom preskúmania súdom, ak žalobca neodstránil vady žaloby, ktorých odstránenie súd nariadil a ktoré bránia vecnému vybaveniu žaloby, alebo ak žalobca nie je zástúpený podľa § 250a alebo ak žaloba bola vzatá späť“ (§ 250b ods. 2). Odvolanie proti nzneseniu je prípustné.“

¹⁵⁶ Podľa § 244 ods. 1 zákona č. 99/1963 Zb. „V správnom súdnictve preskúmajú súdy na základe žalôb alebo opravných prostriedkov zákonnosť rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy.“

¹⁵⁷ Podľa § 51 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky „Domáhať sa práv uvedených v čl. 35, 36, 37 ods. 4, čl. 38 až 42 a čl. 44 až 46 tejto ústavy sa možno len v medziach zákonov, ktoré tieto ustanovenia vykonávajú.“

vuje v tom, že v danom prípade Najvyšší súd Slovenskej republiky priznal právu na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky ekologický rozmer. Najvyšší súd Slovenskej republiky na jednej strane prijal záver o tom, že rozhodnutia napadnuté mestom Pezinok má jednoznačne procesnú povahu a jeho sledovaným predmetom je vylúčenie odkladného účinku odvolania správnym orgánom ako dôsledok aplikácie jeho právomoci v prebiehajúcom správnom konaní.¹⁵⁸ Mesto Pezinok navyše spoločne so žalobou žiadalo o odklad vykonateľnosti rozhodnutia vydaného rozhodnutia podľa zákona č. 99/1963 Zb.¹⁵⁹ Avšak Krajský súd v Bratislave nevenoval dostatočnú pozornosť inštitútu predbežnej vykonateľnosti rozhodnutia, v konkrétnej veci účinkom stavebného povolenia, ktoré umožňovalo stavebníkovi začať s realizáciou rozhodnutím povolenej stavby. V čom je uvedené rozhodnutie zásadné? V oboch ustanoveniach spomenutých právnych predpisov, tj. zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) a zákona č. 99/1963 Zb. týkajúcich sa vylúčenia odkladného účinku odvolania v správnom konaní a návrh na odklad vykonateľnosti rozhodnutia po podaní správnej žaloby, videla súdna judikatúra premietnutia ústavne zaručenej hodnoty – záujme na zachovaní priaznivého životného prostredia. § 55 ods. 2 správneho poriadku ustanovuje „*že odkladom výkonu rozhodnutia utrpí účastník konania alebo niekto iný nenabraditeľnú ujmu*“. § 250c ods. 1 zákona č. 99/1963 Zb. ustanovuje „*ak by okamžitým výkonom napadnutého rozhodnutia brožila závažná ujma*.“ V danom prípade správny orgán videl vo vylúčení odkladného účinku odvolania ochranu realizácie slobody podnikania a vlastníckej slobody. Avšak Najvyšší súd Slovenskej republiky poukázal na závažnú ujmu, ktorá mohla hroziť životnému prostrediu. Poukázal preto na skutočnosť, že začatie výstavby tejto skládky počas odvolacieho

¹⁵⁸ Podľa § 55 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) „(1) *Pokiaľ osobitný zákon neustanovuje inak, včas podané odvolanie má odkladný účinok...* (2) *Ak to vyžaduje naliehavý všeobecný záujem alebo ak je nebezpečenstvo, že odkladom výkonu rozhodnutia utrpí účastník konania alebo niekto iný nenabraditeľnú ujmu, môže správny orgán odkladný účinok vylúčiť; naliehavosť treba riadne odôvodniť.* Odkladný účinok nemožno vylúčiť, ak tak ustanovuje osobitný zákon... (3) *Proti rozhodnutiu o vylúčení odkladného účinku sa nemožno odvolať.*“

¹⁵⁹ Podľa § 250c zákona č. 99/1963 Zb. „(1) *Žaloba nemá odkladný účinok na vykonateľnosť rozhodnutia správneho orgánu, pokiaľ osobitný zákon neustanovuje niečo iné. Na žiadosť účastníka môže predseda senátu uznesením vykonateľnosť rozhodnutia odložiť, ak by okamžitým výkonom napadnutého rozhodnutia brožila závažná ujma. Ak predseda senátu nevyhoví žiadosti, upovedomí o tom účastníka.*“

konania, ktoré jediné je spôsobilé identifikovať, eliminovať alebo napraviť právne nedostatky predchádzajúceho správneho konania, môže spôsobiť nenahraditeľnú ujmu na životnom prostredí a ujmu na zdraví obyvateľov mesta. Správny orgán si preto pri aplikácii uvedeného inštitútu neuvedomil existenciu stretu viacerých ústavne zaručených práv - na jednej strane stojacej slobody podnikania a vlastníckej slobody a na strane druhej práva na priaznivé životné prostredie a práva na súdnu ochranu. Limitom aplikácie slobody podnikania v danom prípade bola práve interpretácia § 55 ods. 2 správneho poriadku a v ňom obsiahnutého vyjadrenia „*že odkladom výkonu rozhodnutia utrpí účastník konania alebo niekto iný nenahraditeľnú ujmu*“. Najvyšší súd Slovenskej republiky vychádzal zo skutočnosti, že mesto bolo v danom prípade oprávnené obhajovať záujmy svojich obyvateľov. Uvedené oprávnenie mu vyplývalo z vtedy platného a účinného zákona č. 245/2003 Z. z.¹⁶⁰ v spojení s § 1 ods. 2 zákona SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení (ďalej ako zákon SNR č. 369/1990 Zb.).¹⁶¹ V súčasnosti mestám alebo obciam toto oprávnenie vyplýva z § 9 ods. 1 písm. a) zákona č. 39/2013 Z. z.¹⁶² Najvyšší súd Slovenskej republiky videl v uvedených ustanoveniach premietnutie požiadavky podľa čl. 44 ods. 1 Ústavy, podľa ktorého „*Každý má právo na priaznivé životné prostredie*“. Toto právo je vzhľadom k systematicke ústavy zaradené do jej Druhej hlavy označenej ako Základné práva a slobody. V danom prípade preto interpretoval uvedenú záruku s právom na preskúmanie rozhodnutia orgánu verejnej správy nezávislým a nestranným súdom zriadeným zákonom a postavil uvedené záruky ako protipól slobode podnikania.¹⁶³

V inom prípade sa vyjadril Ústavný súd Českej republiky k obmedzeniu slobody podnikania prostredníctvom čl. VII všeobecne záväznej vyhlášky

¹⁶⁰ Podľa § 10 ods. 2 zákona č. 245/2003 Z. z. „*Účastníkom konania je obec, v ktorej je povoloňovaná prevádzka umiestnená alebo podľa územného plánu alebo územného rozhodnutia má byť umiestnená.*“

¹⁶¹ Podľa § 1 ods. 2 zákona SNR č. 369/1990 Zb. „*Základnou úlohou obce pri výkone samosprávy je starostlivosť o všestranný rozvoj jej územia a o potreby jej obyvateľov. Obci pri výkone samosprávy možno ukladať povinnosti a obmedzenia len zákonom a na základe medzinárodnej zmluvy.*“

¹⁶² Podľa § 9 ods. 1 písm. a) zákona č. 39/2013 Z. z. „*(1) Účastníkom konania okrem účastníkov konania podľa všeobecného predpisu o správnom konaní je aj... a) obec, v ktorej je povoloňovaná prevádzka umiestnená alebo podľa územného plánu alebo územného rozhodnutia má byť umiestnená...*“

¹⁶³ K tomu bližšie pozri: Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 4. Novembra 2008, sp. zn. 5 Šzp 5/2008.

štatutárneho mesta Liberec č. 3/2009 o verejnom poriadku,¹⁶⁴ a to zákazom pochôdzkového predaja v mestskej pamiatkovej zóne. Štatutárne mesto Liberec v konaní pred Ústavným súdom Českej republiky tvrdilo, že všeobecne záväznú vyhlášku prijalo preto, aby umožnilo pokojne súžitie osôb ne verejnom priestranstve v mestskej pamiatkovej zóne pri zachovaní a rešpektovaní subjektívnych práv a možnosti ich realizácie. Mesto argumentovalo predovšetkým nedotknuteľnosťou a súkromím a nedotknuteľnosťou osoby, ochranou majetku a zdravia osôb, ale aj právom na priaznivé životné prostredie a právom na prístup ku kultúrnemu bohatstvu a kultúrnemu dedičstvu. Mesto tvrdilo, že nemalo záujem zasahovať do predaja tovaru, ale len ustanoviť povinnosti za účelom zabezpečenia verejného poriadku. Poskytovanie služieb a uvedený predaj ohrozovali podľa mesta verejný poriadok. Napadnuté ustanovenie vyhlášky podľa mesta nesuplovalo zákonnú úpravu podmienok podnikania, pretože malo za cieľ ochranu verejného poriadku a mesto podľa svojho názoru neporušilo týmto opatrením ani princíp proporcionality, pretože zákaz obmedzilo výhradne na oblasť mestskej pamiatkovej zóny. Opačný názor ale Ministerstvo vnútra Českej republiky, pretože mesto vydalo vyhlášku pri použití svojej originárnej právomoci, na čo ale nebolo zákonom splnomocnené a prekročilo tak rámec svojho zákonného oprávnenia. Ústavný súd Českej republiky pri posudzovaní uvedeného prípadu skúmal oprávnenia obcí ustanovené českým právnym poriadkom. Vychádzal pritom aj z § 18 ods. 1 zákona č. 455/1991 Sb. o živnostenskom podnikaní, podľa ktorého môže obec v prenesenej pôsobnosti vydať trhový poriadok formou nariadenia obce. Pokiaľ tento zákon oprávňuje obec, aby prostredníctvom trhového poriadku regulovala vymedzené skutočnosti pri predaji tovaru mimo prevádzku, tj. ustanovila konkrétne, miestnym pomerom priliehavé a účelné zákazy a podmienky), potom možnosť uvedenej regulácie nie je samoučelným obmedzením základného ľudské práva na podnikanie, zaručeného v čl. 26 ods. 1 LZPS. Takéto obmedzenie má slúžiť a prispievať ku kultúre podnikateľskej činnosti a k zaisteniu verejného poriadku v obci. Mesto preto pri prijímaní opatrenia nedodržalo zákonom ustanovenú formu zásahu do slobody podnikania a neriadilo

¹⁶⁴ Podľa tohto ustanovenia „V zájmu zachování veřejného pořádku, zdraví a bezpečnosti občanů a návštěvníků města Liberec je v městské památkové zóně na veřejném prostranství zakázáno formou pochůzkového prodeje nabízet a prodávat výrobky a nabízet a poskytovat služby.“

sa zákonným príkazom, že všeobecný zákaz predaja a poskytovania služieb nie je možný. Právo podnikat' a vykonávať inú hospodársku činnosť podľa čl. 26 ods. 1 LZPS môže byť síce zákonom obmedzene, avšak pokiaľ taká regulácia vybočuje z medzí zákonného splnomocnenia, súdna judikatúra ju považuje za zásah do ústavne zaručeného práva podnikat'. Okrem toho každý zákaz, ktorý priamo či sprostredkovane vedie k zúženiu základných práv a slobôd, musí šetriť ich podstatu a zmysel. Pokiaľ zákon explicitne ustanoví medze a podmienky základného práva či slobody, nemôže ich, a to za žiadnych okolností, nad tento rámec zužovať normatívny predpis nižšej právnej sily. To ale neznamená, že by takýto predpis nemohol zákonom určené medze a podmienky konkretizovať.¹⁶⁵

8.5 Záver

Právo na podnikanie nevytvára len priestor slobody jednotlivca, ale zároveň poskytuje určité medze pre verejnomocenské zásahy do tohto práva. Verejná moc preto môže pozitívne formulovať podmienky a obmedzenia pri výkone hospodárskych činností.¹⁶⁶ Ustanovovanie podmienok a obmedzení práva na podnikanie uskutočňuje verejná moc vo verejnom záujme. Vždy však musí skúmať, či obmedzenie verejným záujmom je proporcionálne, alebo dokonca či nepopiera zmysel a podstatu základného práva na podnikanie.¹⁶⁷ Právna úprava preto nezveruje verejnej moci voľnú úvahu pri zásahoch do slobody podnikania. Verejná moc musí svoju úvahu aplikovať tak, aby zachovala právnu istotu a predvídateľnosť svojho postupu a rozhodovania v súlade so zákonom. Pri obmedzovaní slobody podnikania z dôvodu ochrany životného prostredia sa musí verejná moc vyporiadať s otázkou, či došlo k stretu dvoch základných práv a slobôd, na jednej strane práva na slobodnú voľbu povolania a práva podnikat' a na druhej strane práva

¹⁶⁵ K tomu bližšie pozri: Nález Ústavného súdu Českej republiky zo dňa 31. Januára 2012, sp. zn. Pl. ÚS 19/2011.

¹⁶⁶ Napr. podľa § 62 ods. 4 zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) „*Ak kontrolóri v súvislosti s kontrolou zistia skutočnosti, ktoré môžu ohroziť život, zdravie, bezpečnosť osôb, životné a pracovné prostredie, spíšu o tom zážnam, ktorý odovzdajú alebo doručia podnikateľovi a dotknutému orgánu štátnej správy.*“ Alebo podľa § 44 ods. 2 zákona č. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník „(2) *Nekalou súťažou podľa odseku 1 je najmä... b) obrozovanie zdravia spotrebiteľov a životného prostredia.*“

¹⁶⁷ K tomu bližšie pozri: Nález Ústavného súdu Českej republiky sp. zn. I. ÚS 504/2003 zo dňa 25. Novembra 2003.

na priaznivé životné prostredie, ktoré sa prejavuje aj v záväzku štátu na účinnej starostlivosti o ekologickú rovnováhu a ochrany životného prostredia. Súdna judikatúra však k týmto záverom dodáva, že zákonná úprava nedefinuje pojem verejný záujem. Jedná sa o pojem, ktorý platná právna úprava výslovne obsahovo nevymedzuje, napriek tomu sa najmä v oblasti správneho práva pomerne často používa. Verejný záujem je opakom tzv. súkromného záujmu a z povahy veci je možné odvodiť, že ide o taký záujem, ktorý by bolo možné označiť za všeobecne či verejne prospešný, ktorého nositelia sú síce bližšie neurčení, ale aspoň rámcovo determinovateľní, a to okruhom či spoločenstvom osôb, ako tzv. verejnosť. Tieto záujmy nesmú byť v rozpore s platnými právnymi predpismi, pričom verejné záujmy súvisia s režimom verejného práva, ako i poslaním a úlohami orgánov verejnej moci.¹⁶⁸

¹⁶⁸ K tomu bližšie pozri: Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 9. Marca 2010, sp. zn. 1 Šža 10/2010.

IV OMEZENÍ VLASTNICKÉHO PRÁVA IMISEMI

9 Sousedské vztahy a podnikání

Karel Schelle, Ladislav Vojáček

Sousedské vztahy byly a jsou primárně soukromoprávním problémem. Už ve starověku, ale pak zejména s rozvojem průmyslu, získávaly širší rozměr v tom, že některé vedlejší efekty podnikatelské činnosti neznepříjemňovaly jen život sousedů, ale výrazně ohrožovaly přírodní prostředí jako takové. Společenské dopady těchto nežádoucích projevů byly natolik závažné, že se později za jejich ochranu stát začal zasazovat i nástroji veřejného práva. Na některé negativní dopady činnosti vlastníků na životní prostředí však pamatovala i samotná soukromoprávní úprava sousedských vztahů.

Vlastnické právo se tradičně řadí mezi absolutní práva. Z toho plyne, že každý vlastník může volně nakládat s předmětem svého konkrétního vlastnického práva a všechny další subjekty se musí zdržet jakéhokoliv zasahování do jeho práv. Rubem tohoto vlastníkovra oprávnění je požadavek, aby uplatňoval své právo tak, aby nezasahoval do práv jiných vlastníků. A zde jsme u jádra věci: uvedené principy se v reálném životě – i při dobré vůli, bez úmyslu škodit – nedaří vždy naplnit, a tak dochází ke střetu zájmů dvou či více vlastníků, z nichž každý „jen“ realizuje své absolutní vlastnické právo tím, že předmět svého vlastnictví tím či oním způsobem užívá či využívá, případně neužívá nebo nevyužívá.

V realitě společenských vztahů tedy vlastník nemůže dělat cokoli, protože by tím mohl nepřiměřeně zasahovat do výkonu práva jiného vlastníka. Na druhé straně ale nelze vlastníkovra zakázat vše, co obtěžuje jiné vlastníky, protože mnohé z toho je spojeno s běžným užíváním jím vlastněné věci. Z toho plyne, že musíme hledat kritérium pro přípustné omezení výkonu vlastnického práva v zájmu jiných vlastníků a pomocí něj pak stanovit meze výkonu vlastnického práva, resp. výstižnými slovy italského romanisty Pietra Bonfanteho „*mez, po kterou může vlastnictví jaksí vyzářovati za hranice svého objektu*“¹⁶⁹.

¹⁶⁹ BONFANTE, Pietro, *Instituce římského práva*. Brno: Čs. A. S. „právník“, 1932, s. 344.

Do práv jiného vlastníka mohou při výkonu svého práva snadno zasahovat především vlastníci nemovitostí, a to vzhledem k tomu, že pozemky spolu bezprostředně sousedí. Kolizní situace proto vznikají především při výkonu vlastnického práva k nemovitostem a jsou jeho důsledkem. Protože však užívací právo k nemovitostem nepřisluší jen přímým vlastníkům, ale též uživatelům na základě odvozených práv, i oni se dostávají do podobných situací. Proto, i když budeme dále pro zjednodušení používat jen výrazy „*vlastník*“ nebo „*vlastnické právo*“, budeme si vědomi, že se tím mohou myslet i uživatelé a odvozená užívatelská práva.

Konkrétních situací, v nichž ke kolizím mezi vlastníky nemovitostí při jejich užívání docházelo a dochází, je přitom nepřeberné množství. Už starořímsí právníci proto pro takové často se opakující situace hledali právní řešení. Tak se vlastně už od dob nejstaršího soupisu jejich právních pravidel vyvíjelo tzv. sousedské právo, které má zamezit výraznějším kolizím vlastníků sousedních či blízkých pozemků, případně má takové kolize pomáhat řešit. Tu se znovu, podobně jako u pojmu vlastník, musíme pozastavit u používané terminologie. Slovní spojení „*sousedská práva*“ totiž při doslovném výkladu nevyjadřuje to, co se za ním skutečně skrývá. Sousedská práva se neomezují pouze na vztahy mezi bezprostředními sousedy, neboť některé nežádoucí činnosti, například produkce obtěžujícího kouře, mohou mít protrahovanou působnost, tj. mohou zasahovat i do práv vlastníků jiných než bezprostředně sousedících nemovitostí.

- a) Už ve starověkém Římě platilo, že vlastník nebyl povinný snášet pronikání zápachu, dýmu, vody, páry, hluku, prachu a pevných látek ze sousedního pozemku, když překročilo obvyklou míru nebo když se nedělo na základě služebnosti. Těmto a dalším zásahům do vlastnických práv sousedů říkáme imise (latinsky immissio), což v překladu znamená „rušení“, „vnikání“ nebo „vpuštění“. V římském právu se tedy hranice nepřiměřeného zásahu do cizích práv odvíjela především od jeho intenzity: obtěžující projevy v intenzitě, která byla v daných podmínkách obvyklá, se za nepřiměřené nepovažovaly.

Jak jsme již naznačili, některé z římskoprávních zásad sousedského práva byly velmi staré, protože se opíraly už o Zákon dvanácti desek z poloviny 5. století před naším letopočtem. Byla to především ustanovení o přesahu větví na sousední pozemek. U polních pozemků

byl vlastník povinen snášet přesahování vyšší než 15 stop. Nižší větve mohl oklestit a dříví si ponechat. Zákon 12 desek pamatoval i na to, že vlastník je povinen dovolit sousedovi přístup na svůj pozemek každý druhý den, aby si mohl sebrat přepadané plody. U polních pozemků byl vlastník povinen strpět, aby jeho soused při obdělávání svého pozemku překročil hranici pozemku o 2 1/2 stopy. Mezi pozemky tak vznikla mez, tak řečené *confinium*, v šíři 5 stop. Konečně vlastník pozemku nesměl měnit přirozený odtok dešťové vody ke škodě svého souseda. Později se prosadilo například i pravidlo, že vlastník pozemku musel snášet naklonění sousedovy zdi do prostoru nad svým pozemkem, pokud nepřesahovalo určitou míru (1/2 stopy).

V případě porušení susedských vztahů se vlastník pozemku mohl domoci ochrany interdiktum *uti possidetis* anebo žalobou zápůrčí (*actio negatoria*). Speciální určení přímo na řešení susedských kolizí mělo hned několik procesních prostředků. Například *actio aquae pluviae arcendae* příslušela vlastníkovi k odstranění díla na susedním pozemku, které změnilo přirozený tok vody, resp. k odstranění tohoto negativního důsledku provedení stavebního díla. *Cautio damni infecti* zase představovala stipulační jistotu požadovanou na tom, z jehož vadného stavení nebo nebezpečné činnosti hrozila susedovi škoda. *Operis novi nuntiatio* byla soukromým zákazem nové stavby. Vydal jej ten, jemuž hrozila škoda, a po jeho vydání muset ihned iniciovat spor. *Interdictum Quid vi aut clam* směřovalo k obnovení původního stavu, eventuelně k nahrazení škody, pokud někdo proti zájmu oprávněného násilím nebo tajně provedl na jiném pozemku změnu, která ohrožovala zájmy oprávněného. Konečně *actio finium regundorum* směřovala k úpravě hranic pozemků.¹⁷⁰

Ve starém Římě představovaly omezení vlastnického práva ve prospěch susedů také služebnosti. Pozemkové služebnosti vyjadřovaly vztah vlastníků dvou susedních pozemků. Hospodářskou motivací vztahu, který na základě nich vznikal, byla snaha umožnit stejné využití obou pozemků, což v agrární společnosti hrálo významnou roli a bezprostředně souviselo s typickou dobovou podobou „podnikání“.

¹⁷⁰ BOHÁČEK, Miroslav, *Nástin přednášek o soukromém právu římském. I. Úvod – Práva věcná*. Praha: vl. nákl., 1945, s. 136 – 139; též BARTOŠEK, Milan, *Dějiny římského práva (ve třech fázích jeho vývoje)*. Praha: Academia, 1988, s. 205.

Římané k vyjádření tohoto motivu užívali sentence typu „*pozemek slouží pozemku*“ (*fundus fundo servit*) nebo „*služebnost má být pro pozemek užitečná*“ (*servitus praedio utilis esse debet*).

K nejstarším služebnostem náležely služebnosti k venkovským pozemkům. Byla to především služebnost cesty, jejichž rozsah byl různý podle toho, zda šlo o právo stezky, které umožňovalo po cizím pozemku chodit nebo jet koňmo, právo průhonu dobytka, kdy oprávněný kromě toho mohl hnát přes cizí pozemek i dobytek, nebo konečně právo cesty, jež bylo obsahově nejširší. Právo vodovodu patřilo mezi tzv. služebnosti vodní. Opravňovalo odběr vody na cizím pozemku. K venkovským služebnostem náleželo i právo pastvy, právo kácet stromy, právo lámat kámen, dobývat a pálit vápno, kopat hlínu, těžit písek atd. K domovním služebnostem, které byly mladší než služebnosti venkovské, patřilo například právo zapustit do sousedovy zdi části stavební konstrukce. K dalším typickým domovním služebnostem patřilo právo mít část své stavby nad cizím pozemkem nebo právo v cizí zdi prorazit okno. Speciální domovní služebností bylo i právo okapu, opravňující svádět dešťovou vodu na cizí pozemek a služebnost stoky (kloaky) opravňující svádět nečistoty na služební pozemek stokou. Římské právo znalo i tzv. služebnosti negativní nebo-li zakazující. Bylo to například oprávnění vlastníka panujícího pozemku zakázat vyšší stavbu na pozemku služebném nebo zakázat takovou stavbu, která by bránila v přístupu světla či výhledu. Případně negativní dopady některých činností vlastníka byly tak závažné, že už ve starověkém Římě byla některá omezení stanovena přímo ve veřejném zájmu. Tak římskoprávní normy obsahovaly různá omezení pro stavebníky (ponechání stanoveného prostoru mezi staveními, výška staveb, zákazy bourání), případně povinnosti pro majitele pozemků sousedících s veřejnými cestami (povinnost starat se o ně a v případě nesplnění této povinnosti snášet, že ostatní budou volit cestu přes jejich pozemek). Podobně byla v císařské době vlastníkovi pozemku uložena povinnost snášet, že na jeho pozemku kdokoli dobýval stanovené nerosty (mramor, zlato apod.), pokud neohrožoval jeho stavení a odváděl jemu a fisku stanovenou část zisku.¹⁷¹

¹⁷¹ HEYROVSKÝ, Leopold, *Dějiny a systém soukromého práva římského*. Praha: J. Otto, 1910, s. 313 – 314.

- b) Ve středověku se vlastníku obecně zakazovala jednání, činěná ve zlém úmyslu. České raně novověké městské právo však už upravovalo některé problémy, vznikající ze sousedských vztahů, v římskoprávním duchu. Práva městská království Českého, tj. zákoník městského práva sepsaný Pavlem Kristiánem z Koldína a podle něj známý jako Koldínův zákoník, v části o stavebním právu stanovil řadu omezení, z nichž některá se vztahovala přímo k dobové „podnikatelské“ činnosti řemeslníků. V souvislosti s možnými a ve středověku velmi obávanými požáry nařizoval, že „*kováři, nožíři, pekaři, zámečníci, kotláři a jiní tům podobní řemeslníci, kteříž při svých řemeslích často ohně užívají, výhně, peci a jiná místa taková opatrovati povinni jsau, aby se netoliko lidem od ohně skrze lítání jisker na střechy škody nedály, ale aby smradem, ani dýmem, ani zbytečným tlučením protimyslnosti nečinili. A protož od výhni a peci svých komíny kamenné aneb cibelné nad krov v povětří dobře vyzdvížené a zdělané aby mívali, tak aby dým, vzbíháje vzhůru, protimyslnosti přisedícím a okolním sausedům nedělal.*“¹⁷² Aby zejména hluk a zápach spojený s provozováním řemesla nerušily sousedy, zákoník stanovil, že „*I. Řemeslníci řemesel nepokojných, jakožto kotláři, kováři, bečváři, platněři a jiní, kteříž tlučením řemesla svá vykonávají: ti v těch místech domy sobě kupujte, kdež od starodávna k tomu místa jsau vyměřená, a až posavad ještě ulice některé od tobo slovan. II. Pakliby kteří domové spravedlivostí na ně připadli aneb oni je v těch místech, v nichž lidé pokojní obydlí mají, sobě koupili: budau moci tobo užiti; ale řemesel svých nebudau moci v nich požívati na stížnost sausedův okolních. III. A též rozuměti se má i o těch, kteříž by smradem škoditi přisedícím mohli, jako ti, kteříž loje škevaři, a jiní jim podobní. Ti své živnosti na místech saukromních vykonávejte a tak se v tom chovejte, pokudž majestátem Císaře Karla Čtvrtého slavné paměti v tom vyměřeno jest.*“¹⁷³ (Tamtéž, Art. XXXVII.).

Jen pro úplnost dodáváme, že v Koldínově zákoníku následuje po stavebních předpisech oddíl *De Servitutibus. O služebnostech a nezvolech*. Jeho ustanovení plnila obdobné hospodářské funkce jako příslušná ustanovení římského práva a celkově byla pojata v římskoprávním duchu, včetně dělení služebností (nesmíme však zapomenout, že základní dělení na věcné a osobní služebnosti je spojené až s Justinianovou kodifikací).

¹⁷² De Edificatione. O stavení, Art. XXXVI. In: *Práva Městská Království Českého*, vydání z roku 1618, list CLIX.

¹⁷³ Tamtéž, Art. XXXVII.

Tedy již raně novověké městské právo (s kořeny ve středověku) omezovalo některé podnikatelské aktivity, resp. vlastníky nemovitostí, na nichž se tyto aktivity prováděly. V zemském právu jsme podobná ustanovení nenašli. Plyne to z povahy této oblasti středověkého práva, resp. z povahy aktivit příslušníků šlechtického stavu, na něž se „soukromoprávní“ ustanovení zemského práva vztahovala.

- c) Je logické, že se různá omezení vlastnického práva v mnohem zpracovanější podobě dostala do moderních kodifikací. Rakouský všeobecný občanský zákoník (ABGB) z roku 1811 upravil sousedské vztahy v rámci části o omezení vlastnického práva v § 364 až 364 c). Výchozí zásadou se stalo konstatování, že vlastnické právo lze vykonávat jen potud, pokud se tím nezasahuje do práva třetí osoby nebo nepřekračují meze, předepsané zákony „*ke zachování a zpelevení obecného blaha*“ (§ 364, odst. 1). Podle ustanovení druhého odstavce „*vlastník pozemku může sousedovi zakázat, aby ho z jeho pozemku neobtěžoval odpadovými vodami, kouřem, plyny, teplem, zápachem, hřmotem, otřesy a podobným, pokud to převyšuje míru podle místních poměrů obvyklou a podstatně ztěžuje užívání pozemku v místě obvyklé. Přímé přivádění bez zvláštního právního důvodu je za všech okolností nepřijatelné.*“

I když je na první pohled zřejmé, že mnohé zmíněné obtěžující činnosti mohly souviset a často i skutečně souvisely s podnikáním, z našeho pohledu jsou zajímavé první dva ze tří paragrafů, které zákonodárce doplnil tzv. třetí novelou z roku 1916 (/§ 364 a), 164 b) a 364 c)/. Do zákoníku se dostaly v důsledku rozmachu podnikatelské činnosti a v zájmu podpory stavebního ruchu. Bylo-li obtěžování, které převyšovalo únosnou míru, způsobeno horním zařízením nebo úředně schváleným zařízením, mohl se podle § 364 a) držitel pozemku pouze soudně domáhat náhrady škody, i když škoda byla způsobena okolnostmi, k nimž se při úředním jednání nepřihlíželo. Úředně schváleným zařízením se rozuměla hlavně živnostenská provozovna,¹⁷⁴ držitele ten, kdo má věc ve své moci a „*má vůli ji za svou podržeti*“ (§ 309 ABGB). Zákonodárce tu chránil zájmy podnikatelů, kteří do svého podnikání vložili nemalé investice, před radikálním zásahem do jejich aktivit zdržovací žalobou, a to i v situaci, kdy „*závadná*“ činnost měla nepředvídané negativní dopady na jejich sousedy. Místo zdržovací

¹⁷⁴ Srov. SEDLÁČEK, Jaromír, *Vlastnické právo*. (Reprint původního vydání, ed. Jiří Spáčil). Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 112. ISBN 978-80-7357-758-2.

žaloby dával dotčenému vlastníku jen specifickou žalobu na náhradu škody. Ustanovení § 364 b) bylo preventivní. Přípouštělo, aby držitel pozemku konal zemní práce, které zbavují opory sousedovu půdu nebo stavení, ovšem jen za předpokladu, že „*postará se o jínaké dostatečné upevnění*“. Žaloba z tohoto ustanovení příslušela jen vlastníku ohroženého pozemku.

Opět dodejme, že zákoník v sedmé hlavě upravil služebnosti. V římskoprávním duchu je rozděloval na pozemkové a osobní a pozemkové dále na polní a domovní. Obvyklé druhy domovních a polních služebností (podobné, jaké jsme uvedli už ve spojení s římským právem) vypočítal v § 475 až 477. Mezi domovními rozlišoval ty, které velí vlastníku strpět počínání vlastníka panujícího pozemku (opřít stavbu o cizí stavení, zapustit do cizí zdi trám nebo krokev a d.), a ty, které zavazují držitele služebného pozemku zdržet se nějaké činnosti (nezvyšovat nebo nesnižovat svůj dům a d.). V souvislosti s podnikáním bylo aktuální například právo lít nebo svádět tekutiny na sousedův pozemek či neodnímat panujícímu pozemku světlo, vzduch nebo vyhlídku.

Sousedských vztahů se dotýkala i další ustanovení (zejména § 340 a n., 384, 418, 422). Zde z nich uvedeme alespoň případy rušení držby. Rušení držby prováděním stavby (§ 340 a n.) se vztahovalo na stavbu nové budovy, vodního nebo jiného díla. *Zákaz „takové novoty“* mohl soudně požadovat držitel nemovitosti nebo věcného práva, který se stavbou cítil ohrožen ve svých právech. Podmínkou bylo, že se stavitel proti němu opomenul ochránit podle předpisu obecného soudního řádu. Obdobné ustanovení vázící se na bourání staré budovy nebo jiného díla obsahoval § 342. Na něj navázalo rušení držby, plynoucí z nebezpečí ze zřízení stavby.

- d) Občanský zákoník z roku 1950 podobná ustanovení neobsahoval a totéž platí i o původním znění OZ z roku 1964 (č. 40 Sb.). Ideoví tvůrci koncepce zákoníku to zdůvodňovali tak, že vzhledem k specifickým vlastnickým poměrům a k jinému pojetí vlastnických vztahů se nové sousedské vztahy budou kvalitativně lišit od obdobných situací vznikajících za platnosti občanského zákoníku z roku 1811.

To však pochopitelně neznamená, že by sousedské kolize nevznikaly a že by se nedostávaly až před soud. Absence konkrétní právní úpravy

se proto začala pociťovat jako citelná meze­ra v právu. Pro její vyplnění musela praxe hledat oporu v obecných ustanoveních občanského zákoníku. Určujícím kritériem pro hodnocení přípustnosti či nepřípustnosti konkrétního jednání se stala vágní „*pravidla socialistického soužití*“. OZ na ně odkazoval na mnoha místech. Zejména už v úvodních Zásadách občanskoprávních vztahů stanovil, že „*výkon práv a povinností vyplývajících z občanskoprávních vztahů musí být v souladu s pravidly socialistického soužití*“ (čl. VI). Na to navázal konstatováním, že „*nikdo nesmí zneužívat svých práv proti zájmům společnosti nebo spoluobčanů...*“ (čl. VII).¹⁷⁵ Ovšem vzhledem k tomu, že v průběhu padesátých let režim různými cestami prakticky zlikvidoval soukromé podnikání, popsany postup se s podnikáním prakticky mýjel.

- e) Konkrétní právní úprava sousedských vztahů se do našeho občanského práva znovu dostala až v roce 1991 tzv. velkou novelou, již byl zákon č. 509/1991 Sb. Tato novelizace OZ v duchu římskoprávního myšlení a v návaznosti na úpravu z občanského zákoníku z roku 1811 celkem precizně upravila, jaká omezení musí každý vlastník nemovitosti strpět. V § 127, odst. 1 tehdejšího OZ zjistíme, že vlastník nemovitosti (ustanovení § 127 se však týká i věcí movitých) se musí zdržet všeho, čím by nad míru přiměřenou poměrům obtěžoval jiného nebo čím by vážně ohrožoval výkon jeho práv. Proto zejména nesměl ohrozit sousedovu stavbu nebo pozemek úpravami pozemku nebo úpravami stavby na něm zřízené bez toho, že by učinil dostatečné opatření na upevnění stavby nebo pozemku, nesměl nad míru přiměřenou poměrům obtěžovat sousedy hlukem, prachem, popílkem, kouřem, plyny, parami, pachy, pevnými a tekutými odpady, světlem, stíněním a vibracemi, nesměl nechat chovaná zvířata vnikat na sousedící pozemek a nešetrně, popřípadě v nevhodné roční době odstraňovat ze své půdy kořeny stromu nebo odstraňovat větve stromu přesahující na jeho pozemek. Podle druhého odstavce mohl soud, bylo-li to potřebné a nebránilo-li to účelnému využívání sousedících pozemků a staveb, po zjištění stanoviska příslušného stavebního úřadu rozhodnout, že vlastník je povinen pozemek oplořit. Ve třetím odstavci zákonodárce ukládal vlastníkům sousedních pozemků povinnost umožnit na nezbytnou dobu a v nezbytné míře

¹⁷⁵ O sousedských právech za platnosti občanského zákoníku č. 40/1964 Sb. v jeho předlistopadové podobě zejména BIČOVSKÝ, Jaroslav, *Sousedská práva*. Praha: Orbis, 1973.

vstup na své pozemky, popřípadě na stavby na nich stojící, pokud to nezbytně vyžadovaly údržba a obhospodařování sousedících pozemků a staveb. Vznikla-li tím škoda na pozemku nebo na stavbě, byl ten, kdo škodu způsobil, povinen ji nahradit. Těto odpovědnosti se nemohl zprostit.

Uvedené ustanovení OZ se opíralo zejména o čl. 11 LZPS. Zaujme na něm i zcela zřejmá přímá inspirace rakouským občanským zákoníkem z roku 1811. První odstavec vlastně jen v zhuštěné podobě přebírá nejdříve ustanovení jeho § 364, odst. 1 (ovšem podstatně zúženě), pak § 364 b), následně poněkud rozšiřuje výčet rušivých činů z § 364, odst. 2 a nakonec parafrázuje § 422 zákoníku z roku 1811.

Positivním důsledkem úzkého propojení prvorepublikové a polistopadové úpravy byla možnost opřít se při aplikaci těchto ustanovení i o starší judikaturu, pochopitelně však s velkou obezřetností, s vědomím, že žádné ustanovení nelze vytrhnout s širšího kontextu celé právní úpravy a také že se výrazně změnila ekonomická a celkově společenské poměry.

Pro atmosféru počátku devadesátých let je příznačné, že zákonodárce ze znění § 364, odst. 1 OZ, které stanovilo, že „*vlastnické právo lze vůbec vykonávat jen potud, pokud se tím ani nesahá v práva třetí osoby, ani nevystupuje z mezí zákony předepsaných k zachování veřejného blaha*“, převzal – v modernější dikci – pouze první část. Stanovil, že „*vlastník věci se musí zdržet všeho, čím by nad míru přiměřenou poměrům obtěžoval jiného nebo čím by vážně ohrožoval výkon jeho práv*“, ale omezení výkonu vlastnického práva v zájmu zachování zákonů k ochraně „*veřejného blaha*“, tedy v celospolečenském zájmu, vypustil.

Než se postupně podíváme na jednotlivá omezení, je třeba se zastavit u některých pojmů, s nimiž budeme dále operovat. Především je to pojem „*nad míru přiměřenou poměrům*“. Vysvětlení tohoto pojmu v zákoně nikde nenajdeme, ale je třeba si pod tím představit jakékoli chování, které je při respektování dobrých sousedských vztahů neobvyklé a sousedy navzájem netolerované. Dále, co je to „*obtěžování*“? Pod tímto pojmem si musíme představit situaci, která je nepříjemná, přináší nesnáze, nutí něco udělat, něčeho se zdržet, něco strpět, co by jinak nemuselo být, nebýt tohoto obtěžování.

Jak již jsme uvedli, s podnikatelskými aktivitami jsou spojeny především tzv. imise. Na ně svým ustanovením pamatoval OZ ve svém § 127, odst. 1, věta druhá: vlastník věci „*nesmí nad míru přiměřenou poměrům obtěžovat sousedy hlukem, prachem, popílkem, kouřem, plyny, parami, pachy, pevnými a tekutými odpady, světlem, stíněním a vibracemi*“. Z toho tedy vyplývá, že vlastník nemovitosti mohl produkovat na své nemovitosti hluk, kouř, pachy atd., ale nesměl je produkovat „*nad míru přiměřenou*“. Právo tedy poskytovalo ochranu dotčenému vlastníkovvi jen v tom případě, když byl těmito zásahy obtěžován více, než odpovídalo konkrétním poměrům.

Trochu odbočíme a doplníme, že tato rušivá jednání bylo navíc mnohdy možné hodnotit i za použití ustanovení § 3 OZ, v němž se hovořilo o tom, že výkon práv a povinností vyplývajících z občanskoprávních vztahů nesmí být v rozporu s dobrými mravy. Toto ustanovení se vztahovalo na šikanózní výkon práva, tedy výkon práva činěný nikoli za účelem dosažení hospodářského cíle, nýbrž úmyslně – záměrně – za účelem poškození jiného. Sankcí v tomto případě byla náhrada škody.

Vyjdeme však z toho, že vlastník hluk, popílek, kouř atd. neprodukoval s úmyslem poškodit souseda, ale z důvodu vlastní potřeby. Pak musíme vysvětlit, kdy se tak v konkrétních situacích dělo „*nad míru přiměřenou*“.

Tak především obtěžování *hlukem*. Zpravidla šlo o používání rozhlasových, magnetofonových, televizních apod. zařízení produkujících hluk, a to většinou ve spojení s provozováním restaurací, kaváren, barů a podobných zařízení. Kdy je takové hlučení přiměřené a kdy nikoli, je věcí výkladu v závislosti na prostředí, v němž se tak děje. Jinak se bude vnímat v zahrádkářské kolonii, jinak v domech stojících na náměstí. Při hodnocení se rovněž musí vzít v úvahu, zda se jedná o jednorázové hlučení nebo o hlučení soustavné. Konečně intenzitu hluku je možné i měřit. Hluk však nevydávají jen uvedené elektrospotřebiče, ale i různé jiné mechanismy sloužící například k pracovní činnosti – stroje, cirkulárky, sekačky, motorová vozidla atd. I ty někdy vydávají zvuk, jenž souseda – vlastníka sousední nemovitosti – obtěžuje. Rovněž zde bylo třeba při posuzování, zda se jedná o nadměrný hluk, vycházet z širších souvislostí. Rovněž je třeba vzít v úvahu, zda tato činnost je soustavná nebo jednorázová, zda je vykonávána

pro svou potřebu nebo pro jiné atd. Z tohoto hlediska se jinak bude posuzovat nadměrné hlučení automobilu, když si ho soused pro sebe opravuje v okamžiku, když se mu výjimečně pokazilo, nebo když tak činí pro cizí osoby a pravidelně. Jinak se bude posuzovat situace, když si soused začne stavět bazén a pozve si na několik dní těžkou mechanizaci, než stav, když soustavně na cirkulárce pro celou vesnici řeže pravidelně dříví. Jak již jsme uvedli, hluk však mohou produkovat i majitelé různých zábavných nebo restauračních zařízení, jako jsou cirkusy, kolotoče, noční podniky, bufety, restaurace atd. Opět se zde obtěžování hlukem musí posuzovat individuálně vzhledem k okolnostem. Jinak se hodnotí počínání majitele kolotočů, který přijel na dva dny na vesnickou pout' a na návsi začal z amplionů vyhrávat, a jinak počínání majitele nočního klubu, z jehož prostor se každou noc line hluk vyvolaný hudebními produkcemi. Zde se bylo možné dostat i do oblasti přestupkového práva.

Zákoník pamatoval také na šíření prachu, popílků, kouře, plynů a par. Tento problém mohl být mnohem závažnější než předchozí situace, protože častěji narážel na ekologické normy. Vlastníkům nemovitosti jistě příliš nevádí, když soused občas likviduje uschlou trávu nebo plevel tím, že je zapálí. Je to obvyklý postup, který nesporně patří k zahrádkaření. Jinak se však bude posuzovat situace, když soused soustavně topí problematickým palivem, které stabilně produkuje štiplavý kouř. Tento druh imisí však byl a je problematictější, jednalo se o imise z průmyslových podniků, které obtěžují široké okolí a mnohdy devastují přírodu. Zde již tudíž nejde pouze o sousedská práva, ale o ekologický problém. Proto zde hrají roli jiná kritéria, než překročení míry přiměřené poměrům. Mnohdy se tyto situace musí řešit na úrovni ústředních orgánů, případně i mezinárodními smlouvami, pokud imise přesahují hranice státu.

Častým druhem imisí je obtěžování *pachy*, kdy příčinou může být špatně izolovaná žumpa nebo odpadový kanál, skládky odpadu, ale i kompost, hnojiště atd. Obtěžování se tu opět spojuje s překročením míry přiměřené poměrům. Jinak se pak hodnotí skládka kompostu v zahrádkářské oblasti, jinak hnojiště u souseda, jež chová hospodářské zvířectvo. A podobně jako v předchozím případě je mnohem problematictější produkce pachů z průmyslového podniku vyrábějícího například chemikálie. Opět se tu dostáváme do oblasti

ekologické, protože některé pachy jsou zdraví škodlivé, mohou devastovat přírodu, případně jejich zdrojem může být semeniště hmyzu. Obranou proti obtěžováním pachy byla žaloba na zdržení se takovýchto zásahů. Nebylo možné požadovat odstranění příčin těchto zápachů, tedy například přemístění skládky odpadu.

Do ustanovení o imisích bylo rovněž zařazeno obtěžování *stíněním*. Tento druh obtěžování není v praxi příliš frekventovaný, nicméně se s ním setkat můžeme. Pamatuje na ně například stavební zákon, když stanoví příslušná pravidla pro umístování staveb. Stínit však mohou i stromy nebo vysoké keře. Zde je situace mnohem komplikovanější, protože se většinou vyvíjí postupně. Tak jak stromy rostou, zvětšuje se jejich stín. Co tedy potom se vzrostlým stromem, který mnohdy plodí ovoce značné hodnoty, ale vrhá na sousedův pozemek takový stín, který jej výrazně obtěžuje a brání mu v plnohodnotném užívání jeho vlastní nemovitosti? Má se pokácet, a majiteli stromu tak způsobit mnohem větší újmu, než jaká vzniká sousedovi stínem? Řešení tu zase bylo a je velmi obtížné. Jinak se jistě posuzovala situace v malých zahrádkářských koloniích, jinak když sousedily dvě rozlehlé sadařské aleje.

Také obtěžováním *světlem nebo vibracemi* je spíše výjimečné. Obtěžování světlem může být způsobeno reflektory nebo špatně umístěnými lampami. K obtěžování vibracemi dochází při využívání těžších mechanismů. Povinnosti respektovat sousedská práva nebyli zbaveni ani podnikatelé, mající příslušná povolení k jejich provozování. Obranou zde opět byla žaloba na zákaz nadměrného obtěžování, soud nemohl přikázat určitá opatření.

V neposlední řadě obtěžování souseda může být způsobeno *pevnými i tekutými odpady*. Jedná se o různé skládky, močůvku, odpadové vody atd. Zde k obtěžování může docházet nejen tím, že způsobují zápach, ale mohou například i znečišťovat podzemní vody či být semeništěm hmyzu. Vzhledem k situaci by mohlo jít i o estetickou újmu. Jednotlivé konkrétní případy se tedy zase musí posuzovat v širších souvislostech vzhledem k charakteru lokality. Jiné to bude na vesnici a jiné ve městě, jinak se bude hodnotit situace v zahrádkářské oblasti, kde se kladou mnohem větší kritéria na estetičnost, než v lokalitě, kde všichni sousedé chovají drobná hospodářská

zvířata. Stejně jako v předchozích případech se mohl postižený vlastník nemovitosti domáhat, aby se soused zdržel obtěžování. Jak toho dosáhne, bylo již jeho věcí.

- f) NOZ upravuje omezení vlastnického práva v § 1013 a násl. Tato právní úprava je asi nepodrobnější, nicméně inspirace zněním občanského zákoníku z roku 1811 je tu opět na první pohled zřejmá. Zákoník tak stanoví, že vlastník se zdrží všeho, co působí, že odpad, voda, kouř, prach, plyn, pach, světlo, stín, hluk, otřesy a jiné podobné účinky (imisise) vnikají na pozemek jiného vlastníka (souseda) v míře nepřiměřené místním poměrům a podstatně omezují obvyklé užívání pozemku; což platí i o vnikání zvířat. Zakazuje přímo přivádět imise na pozemek jiného vlastníka bez ohledu na míru takových vlivů a na stupeň obtěžování souseda, ledaže se to opírá o zvláštní právní důvod.

Nápadná shoda je patrná také u ustanovení, které se výslovně vztahuje k podnikatelským aktivitám. Jsou-li imise důsledkem provozu závodu nebo podobného zařízení, který byl úředně schválen, má soused právo jen na náhradu újmy v penězích, i když byla újma způsobena okolnostmi, k nimž se při úředním projednávání nepřihlédlo. To neplatí, pokud se při provádění provozu překračuje rozsah, v jakém byl úředně schválen.

9.1 Závěry

Jak ukazují předcházející řádky, právní úprava sousedských práv se od římských dob vyznačuje velkou stabilitou. Ta plyne ze skutečnosti, že se pohybujeme ve sféře věcných práv, která v právních řádech představují statický, stabilizační prvek a jejichž povaha se ani v řádech staletí výrazně nemění. Z tohoto obecného trendu se v moderní historii vymykalo jen období let 1950 až 1991, kdy občanské zákoníky úpravu sousedských práv neobsahovaly. I tu si však praktický život vynutil, aby právo na sousedské vztahy reagovalo.

Občanské zákoníky v zájmu nerušeného užívání nemovitostí stanovily různá omezení pro jejich vlastníky a uživatele. Ti, aby mohli vykonávat svá vlastnická či uživatelská práva, museli zároveň strpět určitá omezení ve prospěch výkonu práv vlastníků sousedních nemovitostí. Některá z těchto omezení

se přitom významně vztahovala k aktivitám majitelů velkých pozemkových komplexů, drobných statkářů, řemeslníků, majitelů továren a jiných dobových podnikatelů.

Některé rušivé projevy, jichž se omezení výkonu vlastnických práv ve prospěch sousedů týkala, se přitom dotýkaly a dotýkají nejen soukromoprávních zájmů jiných vlastníků, ale také veřejného zájmu. Aktuální to bylo právě ve vazbě na podnikání, protože při něm k rušení zpravidla dochází v masivnějším měřítku a soustavně. V minulosti takto bývaly dotčeny zejména požárně policejní, stavebně policejní nebo zdravotně policejní zájmy. V moderní době k nim přibyl a částečně se s nimi překryl i široce pojmávaný zájem na ochraně zdravého životního prostředí.

10 Výkon práva vlastníka na ochranu před rušením jeho práva

Hana Adamová

10.1 Úvod

Vlastnické právo jako jeden ze zásadních prvků právního řádu je chráněno prostřednictvím řady právních institutů. Jedním z nich je i ochrana před rušivým působením způsobeným tím, jak jiný vlastník nakládá s předmětem svého vlastnictví. Toto rušivé působení může nabírat řady různých forem odvíjejících se od způsobu nakládání s vlastněnou věcí (nejčastěji s věcí nemovitou) spočívající např. v obtěžování kouřem, hlukem, pronikáním zvířat na pozemek, vibracemi apod. Jelikož toto rušení přichází z podstaty věci v úvahu nejčastěji mezi sousedícími vlastníky nemovitých věcí, hovoří se v tomto ohledu nejčastěji o problematice sousedských práv. Mnohé z těchto rušivých vlivů, tzv. imisí, současně představují i jednání nežádoucí z hlediska životního prostředí, neboť obtěžování kouřem, hlukem, ořesy apod. působí nejen negativně na výkon vlastnického práva sousedícího vlastníka, ale i na okolní prostředí, domůže-li se vlastník účinné ochrany proti těmto vlivům, může tím tak současně prospět i k ochraně životního prostředí v dané lokalitě. Na takovéto formy rušení výkonu vlastnického práva by tedy měla být zaměřena i následující kapitola.

10.2 Hmotněprávní východiska

Dle úpravy obsažené v § 127 OZ bylo vlastníku uloženo zdržet se všeho, čím by nad míru přiměřenou poměrům obtěžoval jiného nebo čím by vážně ohrožoval výkon jeho práv, zejména neohrozit sousedovu stavbu nebo pozemek úpravami pozemku nebo úpravami stavby na něm zřízené bez toho, že by učinil dostatečné opatření na upevnění stavby nebo pozemku, a nad míru přiměřenou poměrům obtěžovat sousedy hlukem, prachem, popílkem, kouřem, plyny, parami, pachy, pevnými a tekutými odpady, světlem, stíněním a vibracemi a nechávat chovaná zvířata vnikat na sousedící pozemek a nešetrně, popřípadě v nevhodné roční době odstraňovat ze své půdy kořeny stromu nebo odstraňovat větve stromu přesahující na jeho pozemek. NOZ, účinný od 1. 1. 2014, v § 1012, věť druhé, zakazuje vlastníku nad míru přiměřenou poměrům závažně rušit práva jiných osob, jakož i vykonávat takové činy, jejichž hlavním účelem je jiné osoby obtěžovat nebo poškodit. Dle § 1013 odst. 1 NOZ je vlastník povinen zdržet se všeho, co působí, že odpad, voda, kouř, prach, plyn, pach, světlo, stín, hluk, otřesy a jiné podobné účinky (imisise) vnikají na pozemek jiného vlastníka (souseda) v míře nepřiměřené místním poměrům a podstatně omezují obvyklé užívání pozemku; to platí i o vnikání zvířat. Zakazuje se přímo přivádět imise na pozemek jiného vlastníka bez ohledu na míru takových vlivů a na stupeň obtěžování souseda, ledaže se to opírá o zvláštní právní důvod. Dle § 1013 odst. 2 NOZ jsou-li imise důsledkem provozu závodu nebo podobného zařízení, který byl úředně schválen, má soused právo jen na náhradu újmy v penězích, i když byla újma způsobena okolnostmi, k nimž se při úředním projednávání nepřihlédlo; to neplatí, pokud se při provádění provozu překračuje rozsah, v jakém byl úředně schválen.

Z uvedeného je patrné, že nová úprava sice zachovává základní koncepci sousedských práv, ovšem přináší současně řadu odlišností. Dosavadní úprava rozlišovala mezi skutkovou podstatu vážného ohrožení práva a rušení nad míru přiměřenou poměrům, od čehož nová úprava upouští. Nadále je v § 1012 NOZ vysloven obecný zákaz závazného rušení nad míru přiměřenou poměrům a vykonávat právo způsobem směřujícím k poškození jiného a ve vztahu k vlastníkům pozemku je v § 1013 odst. 1 NOZ vyjádřen příkaz zdržet se imisí přesahujících míru přiměřenou poměrům a současně

podstatně omezujících obvyklé užívání pozemku, případně imisí přímo přiváděných na pozemek jiného bez právního důvodu. Nově je též upraven význam úředního schválení určitého provozu. Posuzování, jaký zásah do výkonu vlastnického práva v důsledku realizace vlastnického práva jiného je třeba pokládat za protiprávní, a proti němuž je tak možno se úspěšně domoci soudní ochrany, se tedy bude dít dle částečně odlišných měřítek, způsob, jímž bude rušenému právu poskytována ochrana, však zůstává zachován, a to nejen s ohledem na v zásadě stejnou procesní úpravu, ale především s přihlédnutím na povahu porušované povinnosti, o níž se odvíjí i způsob, jímž má být zjednána náprava – vynucení upuštění od reprobovaného rušení.

10.3 Procesní zajištění ochrany vlastnického práva

Soudní ochrana rušenému vlastnickému právu bude poskytována na základě žaloby vymezující jednání, jehož by se měl obtěžovatel zdržet (tzv. žaloby záporní či negatorní). Dle judikatury, již lze mít v tomto i nadále za přiměřeně aplikovatelnou, je třeba v žalobě na ochranu vlastníka před rušivými vlivy vyslovit předně návrh vyjadřující povinnost žalovaného zdržet se obtěžování z pozemku žalovaného (případně i z jiné věci) pronikajícím na v žalobě uvedenou nemovitou věc žalobce (srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 5. 2004, sp. zn. 22 Cdo 1421/2003, či rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. 2. 2007, sp. zn. 22 Cdo 2296/2006), aby tuto povinnost mohl soud vázaný žalobním petitem (srov. § 153 odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu; dále jen „OSŘ“) případně vtělit do výroku svého rozhodnutí. Z ustanovení § 1044 NOZ se pak podává, že ochrany před rušením se může domáhat nejen vlastník, ale i osoba, jež „*má věc u sebe*“, tedy, v případě nemovité věci povětšinou osoba, již je věc přenechána k užívání. Dle výkladu zastávaného soudní praxí ve vztahu k dosavadní úpravě v § 127 OZ (přiměřeně vztáhnutelného i k nové úpravě) zjistí-li soud, že dochází k obtěžování nad míru přiměřenou poměrům (případně, že jde o vážné ohrožení výkonu práva), žalobě vyhoví, v odůvodnění rozsudku vyloží míru obtěžování, která je v dané věci přiměřená poměrům a míru obtěžování v dané věci zjištěnou (srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. 2. 2007, sp. zn. 22 Cdo 2296/2006). Za náležitě vyjadřující povinnost žalovaného upustit od nežádoucího jednání lze mít např. výrok, jímž byla žalovanému uložena

povinnost zdržet se obtěžování žalobců hlukem pocházejícím z pozemků žalovaného označených jako stavební parcely určeného čísla a katastrálního území do tří dnů od právní moci rozsudku (srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 19. 2. 2007, sp. zn. 22 Cdo 3532/2006), či výrok ukládající žalovanému povinnost zdržet se rušení žalobců hlukem pocházejícím z provozu skateboardů na víceúčelovém hřišti i umístěném na pozemcích určeného parcelního čísla a katastrálního území pronikajícím na v rozhodnutí opět blíže specifikované nemovitosti žalobců. Žalobní návrh, stejně jako následně výrok rozsudku soudu, by tedy měl vymezit povinnost zdržet se dostatečně určitě vymezeného rušení, aniž by byla ukládána přímo povinnost něco vykonat či provést konkrétní opatření. Mělo by tak být výlučně na žalovaném, aby si pak sám zvolil konkrétní způsob, jímž dostojí uložené povinnosti zdržet se určitého jednání (srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 1. 2013, sp. zn. 22 Cdo 2746/2012).

Nová hmotněprávní úprava si bude žádat, aby soud, zjistí-li, že vlastník se svou věcí nakládá tak, že na sousední pozemek pronikají imise v míře nepřiměřené místním poměrům a podstatně omezující obvyklé užívání pozemku, případně bez právního důvodu přímo přivádí imise na pozemek jiného vlastníka (nejedná-li se o povolený provoz závodu ve smyslu § 1013 odst. 1 NOZ) nebo nad míru přiměřenou poměrům ruší práva jiných osob či svým konáním směřuje k poškození či obtěžování jiných osob (dle § 1012 NOZ), a vyhoví-li žalobnímu návrhu, ve výroku svého rozhodnutí vyslovil povinnost zdržet se obtěžování či rušení, v odůvodnění svého rozhodnutí by pak měl vyjádřit zjištěné nežádoucí obtěžování dle rozebíraných ustanovení a míru obtěžování či rušení, již lze mít dle zákona za akceptovatelnou. S ohledem na to, že povaha ukládané povinnosti zdržet se konkrétního rušivého jednání zůstává v podstatě stejná, odrazí se v souladu s výše uvedeným změny v hmotněprávní úpravě především v odůvodnění rozhodnutí soudu, v němž budou vyjádřena odlišná kritéria reprobovaného jednání

10.4 Výkon rozhodnutí ukládajícího povinnost zdržet se rušení

Aby se úspěšný účastník mohl zdárně domoci vymožení uložené povinnosti, je nezbytné, aby bylo rozhodnutí soudu materiálně vykonatelné, tedy aby v něm byl zejména jasně vymezen rozsah a obsah povinností, k jejichž

splnění byl výkon rozhodnutí nařízen (usnesení Nejvyššího soudu ze dne 25. 6. 2012, sp. zn. 20 Cdo 3305/2010), v daném případě tedy především specifikace rušivé aktivity, jíž se má v řízení neúspěšný žalovaný zdržet. Pokud by z rozhodnutí soudu, a to i po přihlednutí k jeho odůvodnění, nebylo dovoditelné určité a přesné vymezení subjektů a vynucované povinnosti, nebylo by rozhodnutí možno pokládat za materiálně vykonatelné (srov. např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 14. 4. 2011, sp. zn. 20 Cdo 1960/2009) a obtěžovaný či rušený vlastník by se úspěšně nápravy prostřednictvím výkonu rozhodnutí či exekuce nedomohl.

Základním úkolem obtěžovaného, jenž se bude chtít domoci ochrany před rušivým jednáním, tudíž bude, jak již bylo naznačeno výše, v žalobě přesně, určité a srozumitelně vyjádřit povinnost, jež má být žalovanému uložena rozhodnutím soudu (srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 3. 2007, sp. zn. 22 Cdo 19/2007). Unese-li současně břemeno tvrzení a břemeno důkazní ohledně nepřipustného obtěžování či rušení a soud shledá jeho žalobní žádání dle výše uvedených kritérií opodstatněným, žalobě vyhovějí a uloží rušiteli povinnost zdržet se konkrétního vytykaného jednání. Bude-li mít oprávněný za to, že soudem uložený příkaz zdržet se rušení nad určitou míru není povinným respektován, může se obrátit na soud či na exekutora, aby zajistili vymožení povinnosti. Jelikož vymáhanou povinnost bude z povahy věci moci splnit pouze povinný (byť tak samozřejmě může učinit i prostřednictvím další osoby), neboť tím, že by se nežádoucího jednání zdržel někdo jiný než povinný jako vlastník objektu, z něž pochází nežádoucí imise, by nemohlo být učiněno zadost uložené povinnosti, bude splnění uložené povinnosti vynucováno ukládáním pokut dle § 351 OSŘ, v případě exekučního řízení dle § 72 zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti, odkazujícím v podstatném rozsahu opět na § 351 OSŘ. Uvedená ustanovení předpokládají ukládání pokut za nesplnění uložené povinnosti, přičemž nedostojí-li povinný své povinnosti ani po té, co mu bude uloženo zaplatit pokutu s maximální výší sto tisíc na účet soudu, mohou mu být na návrh oprávněného ukládány další pokuty až do okamžiku zastavení výkonu rozhodnutí. Při nařízení výkonu rozhodnutí nedává procesní úprava soudu či exekutorovi prostor, aby přezkoumávali, zda povinný svou povinnost vskutku nesplnil a za výchozí v tomto

má tvrzení oprávněného, jenž se svým návrhem domáhá vymožení uložené povinnosti (srov. např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 26. 4. 2005, sp. zn. 20 Cdo 876/2004). Na bedrech oprávněného pak může případně spočívat povinnost nahradit škodu způsobenou eventuálním bezdůvodným uložením pokuty dle § 351 OSŘ (k tomu srov. např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 21. 6. 2011, sp. zn. 20 Cdo 4367/2010). Má-li by povinný za to, že svou povinnost řádně splnil, může na tuto skutečnost poukázat v návrhu na zastavení výkonu rozhodnutí (exekuce), na základě něž by již bylo možno v souladu s § 269 OSŘ provádět dokazování ke skutečnostem tvrzeným povinným (srov. např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 25. 2. 2009, sp. zn. 20 Cdo 2101/2007). Povaha rozebírané povinnosti, jež se nevyčerpá tím, že je odstraněno rušení toliko jednorázově, navíc umožňuje, aby na základě téhož exekučního titulu byl opětovně nařízen výkon rozhodnutí (případně exekuce) proti každému rušení téhož druhu (srov. např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 14. 4. 2011, sp. zn. 20 Cdo 1960/2009, usnesení Nejvyššího soudu ze dne 20. 12. 2011, sp. zn. 20 Cdo 5162/2009). Nejsou-li přitom veřejnoprávní předpisy dané limity rozhodující při posuzování, zda obtěžování přesahuje reprobovanou míru, nebude se přitom ani v rámci vykonávacího řízení rušitel moci bránit tím, že jeho dopady jeho činnosti nepřesahují limity dané příslušnými veřejnoprávními předpisy (a to i v případě, že v mezidobí došlo k jejich změně).

Uvedené lze shrnout tak, že zatímco v nalézacím řízení předcházejícím vydání rozhodnutí tíží břemeno tvrzení a břemeno důkazní obtěžovaného vlastníka, po jeho vynesení se v podstatě role obrací a bude na rušiteli jako povinném, aby se případně po nařízení výkonu rozhodnutí (vydání exekučního příkazu) bránil doložením toho, že se rušení v reprobované míře nedopouští. Bude zcela na něm, aby prokázal, že jím učiněná opatření jsou dostatečně účinná a zajišťují splnění vymáhané povinnosti, tedy redukcí obtěžování na akceptovatelnou mez. Rozebírání přínosnosti a potřebnosti učiněných opatření a tedy i to, zda je jimi snižováno obtěžování či rušení na únosnou míru, se stane předmětem soudního přezkumu až ve fázi, v níž se povinný - rušitel bude domáhat zastavení výkonu rozhodnutí, neboť bude mít za to, že své povinnosti dostál. S obtížemi spojenými s konkrétní volbou opatření a dokládáním jejich vhodnosti a účelnosti se bude muset vypořádat

vylučně rušitel. Postavení rušeného vlastníka je tak ve vykonávací fázi řízení silné a rušitel musí naopak dbát, aby nepřipustné imise eliminoval nejen dostatečně účelným, ale současně i prokazatelným způsobem, a to dlouhodobě, neboť obtěžovanému nebude nic bránit, aby na základě téhož titulu vznesl další návrh na výkon rozhodnutí (nařízení exekuce), bude-li mít za to, že imise opět přesáhly míru, jíž by bylo možno dle závěru učiněných v nalézacím řízení mít za přípustnou, a povinný bude na splnění svých povinností moci poukázat pouze návrhem na zastavení výkonu rozhodnutí a následným prokázáním svých tvrzení o splnění soudem uložené povinnosti.

10.5 Zohlednění obtíží při zajištění eliminace imisí

Předestřené pojetí, akceptované ustálenou judikaturou (viz výše), však bylo podrobena kritice v nálezu Ústavního soudu ze dne 11. 1. 2012, sp. zn. I. ÚS 451/11, v něm Ústavní soud odmítl názor, dle něž je posouzení způsobu splnění obecné povinnosti zdržet se obtěžování hlukem výlučně otázkou případného výkonu rozhodnutí (exekuce). Podle Ústavního soudu je třeba zvážit i realnost takového požadavku, a to s přihlédnutím k faktickým možnostem povinného subjektu (markantně vystupujícím do popředí u vlastníka veřejné komunikace), včetně jeho možností funkčních i finančních. Názor Ústavního soudu, vyslovený zjevně především ve vztahu ke specifickým konkrétní řešené situace, sice vybízí k přehodnocení závěrů výše uvedených, nenabízí však pádný a hmotným či procesním právem podpořený argument, na základě něž by bylo možno popřít podstatu a způsob zajištění ochrany před imisemi, v níž je klíčové určení a vymození respektování akceptované míry produkce imisí (tj. povinnosti „*zdržet se*“), a nikoliv uložení povinnosti k provedení konkrétního úkonu rušitele. Mimořádné okolnosti, pro něž by bylo na místě přehodnotit zákonem jednoznačně stanovenou povinnost zdržet se obtěžování či rušení nad přípustnou mez, by bylo patrně na místě zohlednit spíše prostřednictvím zvláštního institutu, jenž umožňuje modifikovat dopady zákonné úpravy na právní vztahy mezi účastníky. Doposud tato možnost spočívala v odepření ochrany výkonu práva v rozporu s dobrými mravy dle § 3 odst. 1 OZ, dle úpravy obsažené v NOZ, by se dalo uvažovat o aplikaci § 2 odst. 3 NOZ, podle něž výklad a použití právního předpisu nesmí být v rozporu s dobrými mravy a nesmí vést ke krutosti nebo bezohlednosti urážející obyčejné lidské citění (byť je formulace

tohoto ustanovení považována za poněkud nevhodnou z hlediska toho, co má patrně vyjadřovat¹⁷⁶), dále § 8 NOZ, dle nějž zjevné zneužití práva nepožívá právní ochrany. Komentářová literatura vybízí k tomu, aby tato ustanovení byla pojmána nejen jako interpretační vodítka nové občansko-právní úpravy, ale i jako pokyny ke způsobu aplikace právní úpravy. Soudu by těmito ustanoveními měla být dána možnost po přihlédnutí ke konkrétním skutkovým okolnostem upustit od aplikace zákona způsobem, jenž by vedl k nespravedlivému řešení konkrétního sporu¹⁷⁷. Ač by tedy soud shledal, že rušení či obtěžování přesahuje zákonem daný limit, neposkytl by rušenému vlastníku ochranu a neuložil by povinnost zdržet se emitování imisí přesahující určenou mez. Skutečnosti relevantní pro postup dle uvedených ustanovení by ovšem v řízení musely být účastníky řádně tvrzeny a prokazovány, soud by pak zkoumal nejen, zda dochází k reprobovanému rušení či obtěžování, ale i zda by jím uložená povinnost zdržet se obtěžování či rušení nebyla s přihlédnutím k povaze nežádoucího jednání a možností zjednání nápravy apod. neúměrná okolnostem. Bylo-li by přitom přihlíženo k širšímu kontextu sporu, včetně reálnosti a obtížnosti konkrétních způsobu zjednání nápravy, bylo by možno zaobírat se i negativními dopady rušení či obtěžování v obecnější rovině, tj. i s přihlédnutím k jejím dopadům na životní prostředí, jakož i dalším okolnostem umožňujícím lépe zhodnotit mravnost či zneužívající povahu žalobního žádání. Účastníkům v nalézacím řízení nebude nic bránit, aby tvrdili a dokládali skutečnosti stěžejní nejen pro aplikaci ustanovení upravujících ochranu před imisemi, ale případně i pro zohlednění obecných zásad aplikace občansko-právních norem, jež jsou způsobitelná ovlivnit jejich použití. Výsledné posouzení těchto skutečností by se pak odrazilo v rozsudku nalézacího soud určujícího, zda a jak dochází k reprobovanému rušení, jehož je rušitel povinen se zdržet. Pro následné posouzení konkrétních opatření přijatých ke splnění uložené povinnosti a jejich účinnosti však bude opět prostor až v případném vykonávacím

¹⁷⁶ Lavický P., in Lavický P. a kol., *Občanský zákoník I Obecná část. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 45.

¹⁷⁷ Pelikánová I., Pelikán R. in Švestka J.; Dvořák, J.; Fiala J. a kol., *Občanský zákoník. Komentář. Svazek 1*, Praha: Wolters Kluwers, a. s., 2014, s. 20 a s. 43.; ve vztahu k § 8 zákona č. 89/2012 Sb. podobně též Lavický P., in P. Lavický a kol., *Občanský zákoník I Obecná část. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 91.

řízení, neboť ani zmíněné aplikační korektivy hmotněprávní úpravy nedávají prostor pro změnu povahy ukládané povinnosti a od toho se odvíjejícího způsobu jejího vymáhání.

10.6 Shrnutí

V problematice ochrany vlastníka před rušením či obtěžováním tím, jak jiný vlastník nakládá s předmětem svého vlastnictví, se značně prolíná procesní úprava s hmotněprávní. Zatímco hmotněprávní úprava vyjadřující kritéria reprobvanosti daného jednání doznala výrazných změn s účinností nového kodexu soukromého práva, způsob, jímž se obtěžovaný či rušený vlastník může domoci ochrany prostřednictvím procesního práva, zůstal zachován. Obtěžovaný vlastník bude muset v nalézacím řízení předně náležitě určitě vymezit zásah, jehož se má žalovaný zdržet, a následně nést břemeno tvrzení a břemeno důkazní stran toho, že je do jeho práva zasahováno způsobem či nad míru zakázanou zákonem. Přitaká-li soud žalobě obtěžovaného vlastníka, uloží žalovanému povinnost zdržet se uváděného obtěžování či rušení. Úspěšnému žalobci je tímto dán k dispozici nástroj v podobě vykonatelného rozhodnutí, jehož prostřednictvím se může domáhat, a to případně i opakovaně, aby se povinný zdržel jednání, jež mu bylo pravomocně zapovězeno a bude na povinném, aby se případně bránil návrhem na zastavení vykonávacího (exekučního) řízení a unesl důkazní břemeno, že svou povinnost splnil a jím přijatá opatření jsou dostatečná proto, aby obtěžování či rušení nepřesahovalo zapovězenou úroveň. Nedostatečnou možností přihlížet při nastíněném postupu k realizovatelnosti zajištění akceptovatelné míry obtěžování či rušení, na níž poukázal ve svém nálezu Ústavní soud, lze mít za odstranitelnou aplikací norem umožňujícím v nalézacím řízení zohlednění širších okolností daného sporu a modifikaci dopadů hmotněprávních norem s ohledem na obecně stanovené zásady výkonu práv a povinností vyjádřené korektivem dobrých mravů a zákazu zneužití práva.

Přínos popsané úpravy pro životní prostředí může spočívat předně v tom, že soudem konstatovaná reprobvanost míry rušivých dopadů určité činnosti může být striktnější než limity dané veřejnoprávními předpisy, a tudíž vedoucí i k vyšší míře ochrany životního prostředí v dané lokalitě, než jaká by měla být zaručena příslušnými normami veřejného práva. Možnost

obtěžovaného opakovaně podávat návrh na výkon rozhodnutí, jakož i obrácení důkazního břemene lze mít za silnou motivaci pro rušitele, aby negativním dopadům své činnosti zamezil trvale a prokazatelně, a vyvíjel tak efektivní kroky k zajištění nároku obtěžovaného a současně i k zabránění vlivům jeho počínání na životní prostředí.

11 Privilegované imise vs. ústavní a veřejnoprávní základy ochrany životního prostředí

Ilona Jančářová

11.1 Základní zásady ochrany životního prostředí

NOZ zavedl v ustanovení § 1013 odst. 2 tzv. privilegované imise, jež jsou důsledkem provozu závodu nebo jiného zařízení, který byl úředně schválen. Toto ustanovení představuje výjimku z obecné povinnosti vlastníků pozemků ve vztahu k pozemkům jiných vlastníků, formulované v odst. 1 téhož ustanovení. V této kapitole je předmětné ustanovení analyzováno s ohledem na možné souvislosti s dalšími prameny právní úpravy, zejména v rovině práva ústavního a práva životního prostředí s cílem vymezit důsledky, jaké tato úprava bude mít jak pro podnikatele, coby zdroje uvedených imisí, tak pro vlastníky těmito imisemi zatížených pozemků.

11.2 Úvodní poznámky

NOZ přinesl celou řadu ustanovení, jež jsou přímo či nepřímo spjata s ochranou životního prostředí, pojmáanou primárně za součást práva veřejného. Jedním z takových ustanovení je § 1013¹⁷⁸, představující jedno z omezení vlastnických práv, dříve označované jako sousedská práva. Omezení

¹⁷⁸ § 1013 (1) Vlastník se zdrží všeho, co působí, že odpad, voda, kouř, prach, plyn, pach, světlo, stín, hluk, otřesy a jiné podobné účinky (imise) vnikají na pozemek jiného vlastníka (souseda) v míře nepřiměřené místním poměrům a podstatně omezují obvyklé užívání pozemku; to platí i o vnikání zvířat. Zakazuje se přímo přivádět imise na pozemek jiného vlastníka bez ohledu na míru takových vlivů a na stupeň obtěžování souseda, ledaže se to opírá o zvláštní právní důvod.

§ 1013(2) Jsou-li imise důsledkem provozu závodu nebo podobného zařízení, který byl úředně schválen, má soused právo jen na náhradu újmy v penězích, i když byla újma způsobena okolnostmi, k nimž se při úředním projednávání nepřihlídělo. To neplatí, pokud se při provádění provozu překračuje rozsah, v jakém byl úředně schválen.

vlastníka, spočívající v povinnosti zdržet se tzv. „imise“, je však prolomeno ustanovením druhého odstavce, týkajícího se úředně schválených provozů.

Dříve, než bude provedeno srovnání předmětného ustanovení se zásadami práva životního prostředí, je vhodné se zamyslet nad samotným pojmem imise. „Imise“ lze definovat jako následek jednání, kterým vlastník, ač vykonával pouze své vlastnické právo, ruší právo cizí.¹⁷⁹ Imise jsou ve veřejnoprávní úpravě důsledně odlišovány od tzv. „emisí“ s tím, že zjednodušeně řečeno emise představují látky vnášené do životního prostředí ze zdroje znečištění, zatímco imisemi se rozumí určitá koncentrace znečišťujících látek existující v daném čase ve složce/složkách životního prostředí. To znamená, že imise jsou až výsledkem emisí, které byly vneseny do životního prostředí ze zdroje znečišťování a jsou (na rozdíl od emisí, které jsou výsledkem aktivity znečišťujícího subjektu) vztaženy k osobě obtěžované či ohrožené na majetku, zdraví či životě.

Konkrétněji jsou imise pojímány jako následek emisí, kdy imisemi se rozumí emise, které se dostaly do styku s životním prostředím.

Na první pohled by se mohlo zdát, že autor NOZ si zmyšlil označení látek a jiných vlivů, vycházejících, resp. emitovaných z nemovitosti, za imise, když regulace směřuje k chování, resp. aktivitám jejího vlastníka, tj. původce emisí. Opak je však pravdou, neboť cílem omezující regulace je skutečně výsledný stav projevující se na pozemku jiného vlastníka/jiných vlastníků. K tomuto závěru je nutno dospět na základě toho, že NOZ požaduje, aby se vlastník zdržel „všeho, co působí, že na pozemek jiného vlastníka vnikají látky a další vlivy v míře nepřiměřené poměrům.“ Občanskoprávní regulace tudíž nesměřuje k tomu, aby vlastník nemovitosti obtěžující látky a vlivy (emise) nadměrně neprodukoval, ale k tomu, aby výsledný stav na sousedově pozemku (imise) nebyl pro tohoto sousedního či jiného vlastníka obtěžující a podstatně omezující obvyklé užívání jeho pozemku. V tom lze spatřovat zásadní rozdíl od mezí stanovených veřejnoprávní regulací, která se vztahuje primárně k chování a aktivitám subjektů, jež vypouštějí znečišťující látky a svou činností či jiným výkonem svých vlastnických práv ovlivňují životní prostředí, pohodu a zdraví ostatních subjektů.

¹⁷⁹ Klimeš, L.: Slovník cizích slov, Státní pedagogické nakladatelství, Praha, 1981, s.280.

Dále je v úvodu třeba zmínit i skutečnost, že pozemky a nemovitosti na nich postavené jsou součástí životního prostředí, jehož definice je obsažena v § 21 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZoŽP“). Odtud lze pak dovozovat souvislost předmětné regulace s ústavně garantovanými právy a povinnostmi a základními zásadami ústavně právní a veřejnoprávní ochrany životního prostředí. Vyjdeme-li z ustanovení § 35 odst. 3 LZPS, zasazeného do kontextu s čl. 7 Ústavy a s čl. 11 odst. 3 LZPS, lze dojít k závěru, že „právě zde se nejviditelněji projevují tendence ústavodárce považovat životní prostředí jako ústavně chráněnou hodnotu, kterou je třeba respektovat a chránit.“¹⁸⁰ Vzhledem k čl. 41 odst. 1 LZPS se všech práv uvedených v čl. 35, tedy i práva na příznivé životní prostředí, lze domáhat jen v mezích zákonné právní úpravy. Právo na příznivé životní prostředí pro své obsahové naplnění a konkretizaci tudíž vyžaduje aktivní činnost zákonodárce, jemuž je ponechána větší míra volnosti při jeho úpravě.¹⁸¹

Aplikace zákonné úpravy při prosazování ochrany životního prostředí jako ústavně chráněné hodnoty se často dostává do kolize s jinými ústavně garantovanými a zákonem chráněnými hodnotami a zájmy, mezi něž nezbytně patří základní práva a svobody jednotlivců, včetně práva vlastnického. Tyto kolize je třeba řešit nejen v každodenní rozhodovací praxi, v rámci přezkumné činnosti soudů, ale i zákonodárce sám může přispět k tomu, aby vymezil pravidla pro jejich řešení co nejšetrněji a přístupoval odpovědně k vyvažování oněch kolidujících chráněných zájmů. Otázkou proto je, zda předmětné ustanovení o privilegovaných imisích vhodně přispívá ke spravedlivému vyvažování veřejných zájmů (zájem na ochraně životního prostředí, zájem na ochraně zdraví a ochraně vlastnických práv před neoprávněnými zásahy, zájem na ekonomickém rozvoji a podnikání a realizaci vlastnických práv na úkor práv jiného vlastníka) anebo zda předmětné ustanovení je způsobilé působit naopak protichůdně a vyvolávat interpretační a aplikační komplikace.

¹⁸⁰ Wagnerová, Šimíček, Langášek, Pospíšil a kol.: Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s. 2012, s. 719.

¹⁸¹ Tamtéž, s. 712.

11.3 Ochrana obtěžovaného vlastníka v režimu soukromoprávních a veřejnoprávních předpisů

Ve smyslu § 1042 NOZ se vlastník může domáhat ochrany proti každému, kdo neprávem do jeho vlastnického práva zasahuje nebo je ruší jinak než tím, že mu věc zadržuje. Ustanovení § 1013 NOZ se netýká jakýchkoliv zásahů do vlastnického práva, ale pouze tzv. imisí (tj. odpad, voda, kouř, prach, plyn, pach, světlo, stín, hluk, otřesy a jiné podobné účinky). Navíc se musí jednat o nepřiměřené obtěžování ze strany souseda, jemuž koresponduje naopak povinnost snášet obtěžování v míře přiměřené.

Ochrana proti nepřiměřenému obtěžování imisemi se uplatňuje negatorní žalobou, a proto se v zásadě nelze domáhat, aby žalovanému bylo uloženo něco konat; pravidlem je uložení povinnosti zdržet se určitého rušení. Na straně oprávněné z imisí by měl stát rušený vlastník pozemku, resp. nemovitosti, nicméně s ohledem na § 1044 žalobu bude moci uplatnit i nájemce či jiná osoba oprávněná užívat pozemek. Žalovaným může být vlastník jakékoliv věci, jakož i osoba oprávněná věc užívat.¹⁸²

Ochrana před imisemi obtěžujícími nad míru přiměřenou poměrům poskytovaná v režimu sousedských práv představuje samostatný nárok vedle ochrany poskytované na základě správních předpisů. Otázkou je, zda veřejně právní předpisy jsou s to zajistit ochranu vlastníkovi před imisemi ohrožujícími jeho zdraví a majetek, zvláště pak jestliže se jedná o imise pocházející z provozu, který byl řádně povolen a provozovatel zařízení nepřekračuje v něm stanovené podmínky, případně ani další požadavky právních předpisů. V tomto ohledu lze rozlišovat různé situace:

- a) Povolení bylo vydáno v rozporu s požadavky právní úpravy (např. nebylo respektováno únosné zatížení území, limity znečištění apod.). Sousedé se mohou zasadit o ochranu svých práv v povolacích procesech, následně v odvolacím řízení, mohou podat správní žalobu na přezkoumání předmětných rozhodnutí, případně se domáhat práva na příznivé životní prostředí u Ústavního soudu. Tento postup však nelze uplatnit, jestliže se jedná o provoz již dříve pravomocně povolený. Pokud byl provoz zařízení pravomocně

¹⁸² Spáčil, J. a kol.: Občanský zákoník III. Věcná práva (§ 976-1474). Komentář. I. vydání. Praha: C.H. Beck, 2013, s.150.

povolen, aniž by bylo vyhověno požadavkům platné právní úpravy, předmětné rozhodnutí bude nezákonným rozhodnutím, které však zůstává v platnosti, dokud nebude jako nezákonné zrušeno.¹⁸³

- b) Povolení bylo vydáno v souladu se zákonem, ale ten nestanoví imisní limity (limit zatížení území) jako závaznou hodnotu pro rozhodování. Lze využít opravné prostředky i žalobu o přezkoumání správního rozhodnutí, ovšem bez velké šance na úspěch.
- c) Pokud byl nadměrně obtěžující provoz pravomocně povolen a byl zahájen, je možno dát podnět příslušnému úřadu, který je povinen jej prošetřit. Pokud však na straně provozovatele nezjistí porušování povinností stanovených zákonem nebo na základě zákona, zvláštní předpisy obecně neumožňují orgánům dozoru uložit provozovateli opatření k nápravě či zastavení nebo omezení provozu, které jsou chápány jako sankce obnovující povahy, ukládané jako následek předchozího protiprávního jednání.

Výjimkou z výše uvedeného je zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon IPPC“), který s podobnou situací počítá a řeší ji v ustanovení § 18/2 písm. d). Je-li znečištění životního prostředí v důsledku provozu zařízení tak značné, že významně přesahuje standard kvality životního prostředí (tj. souhrn požadavků stanovených na základě zvláštních právních předpisů), které musí životní prostředí splňovat v daném místě a čase) a nelze se k němu přiblížit jinak než změnou závazných podmínek provozu zařízení, úřad podle výše uvedeného ustanovení vždy přezkoumá závazné podmínky integrovaného povolení. Takovou povinnost sice zákon přímo neukládá, ale umožňuje příslušnému úřadu, aby fakultativně provedl přezkoumání podmínek, je-li v místě provozu zařízení dlouhodobě překračován standard kvality životního prostředí.

Povinnost provádět preventivní a nápravná opatření má rovněž provozovatel vykonávající provozní činnost zařazenou na seznamu v příloze č. 1 k zákonu č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újme a o její nápravě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „EkoÚZ“), aniž

¹⁸³ V tom případě by měl provozovatel nárok na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím.

by před tím porušoval své povinnosti vyplývající ze zákona či z povolení provozu. Působnost tohoto zákona je však velice úzce omezena jen na případy, kdy hrozí nebo došlo ke vzniku ekologické újmy.

- d) Možnost změny podmínek povolení provozu je ve složkových předpisech většinou omezena na přesně specifikované situace, které se mimo jiné váží i k překračování imisních limitů.
- e) Další možností obtěžovaného vlastníka je vyčkat uplynutí doby, pokud bylo rozhodnutí vydáno na časově omezenou dobu, a pokusit se ovlivnit rozhodování o novém povolení.

Z výše uvedeného rozboru vyplývá, že veřejné právo ochraňuje vlastníky sousedních nemovitostí především ve fázi povolování určitého záměru. Může se však stát, že povolením určitého provozu v daném místě a čase jsou vlastníci obtěžováni nad míru přiměřenou poměrům, a to z toho důvodu, že kritické připomínky uplatňované v rozhodovacím procesu nebyly vyslyšeny anebo nebyly vzneseny a skutečný vliv zařízení je mnohem významnější, než se předpokládalo, či došlo postupně ke změnám podmínek anebo k dalším důvodům, pro které dochází k obtěžování vlastníků sousedních pozemků nad míru přiměřenou poměrům. Jak vyplynulo z předchozího rozboru, obrana vlastníků proti již existujícímu zařízení je ve veřejnoprávní rovině omezena na specifické situace, které velmi významně ovlivňují životní prostředí. Úprava sousedských práv tak v minulosti vhodně doplňovala mezery ve veřejnoprávní regulaci a působila jako záchranná síť na ochranu zájmů vlastníků nemovitostí a současně i zájmů na ochranu životního prostředí.

Nutno zdůraznit, že uplatněním sousedských práv se nelze dožadovat toho, aby předmětný provoz byl zakázán, což za splnění stanovených podmínek (zejména při neplnění požadavků a povinností stanovených zákonem anebo na základě zákona) mohou nařídit orgány veřejné správy. Soukromoprávní cesta směřuje prostřednictvím ochrany vlastnických práv především k tomu, aby provozovatel vedle veřejnoprávních podmínek provozu respektoval i meze svého negativního vlivu na okolní nemovitosti, které jsou dány oprávněnými zájmy jejich vlastníků. Tyto meze se mohou opírat o veřejnoprávní požadavky na imisní zatížení území či o určitý, v místě a v daném čase obvyklý standard kvality životního prostředí a jeho jednotlivých složek, který může být vyšší anebo případně i nižší než úroveň znečištění stanovená

veřejnoprávními předpisy. Posouzení toho, zda se bude jednat o obtěžování nad míru přiměřenou poměrům, bude tedy do jisté míry závislé například na tom, zda se ochrany bude domáhat vlastník nemovitosti, kterou si zakoupil v blízkosti existující a dlouhodobě bez problémů provozované skládky odpadů, anebo zda investor prosadí výstavbu nové skládky v místě, odkud bude skládka svými (třeba i původně nepředpokládanými) vlivy negativně a nepřiměřeně narušovat dosavadní užívání nemovitostí bytové zástavby či zemědělských pozemků. Právně významným obtěžováním proto může být i takové obtěžování, které limity stanovené obecně závaznými předpisy nepřekračuje.¹⁸⁴

Soukromé právo tak vytyčením hranic výkonu vlastnického práva přispívá k naplňování žádoucího stavu ve společnosti. Vedle soukromého práva poskytují vlastníkům v řadě případů paralelní ochranu i předpisy práva veřejného. V souladu s ustanovením § 1 odst. 2 NOZ jde o nezávislou právní úpravu, která však musí být vykládána konzistentně s úpravou v něm obsaženou a nikoliv kontradiktorně. Veřejnoprávní předpisy tak hrají významnou roli při posuzování například únosné míry hluku, pachu apod.¹⁸⁵ Při rozhodování však soudy musí přihlížet i k dalším aspektům a na základě vlastního uvážení posoudit, zda míra přiměřená poměrům byla v konkrétním případě opravdu porušena. Judikatura uvádí, že „přiměřenost zásahu do vlastnického práva musí být hodnocena se zřetelem ke všem okolnostem případu zásadně z objektivních hledisek“.¹⁸⁶ Je otázkou, zda vzhledem k § 1 NOZ, deklarujícímu nezávislé uplatňování veřejného a soukromého práva, je nadále možné vycházet z toho, že ochrana proti imisím ve smyslu sousedských práv je poskytována bez dalšího tam, kde imise překračují limity stanovené v právních předpisech. Patrně tomu tak bude vždy v případě, kdy v důsledku překročení těchto limitů bude žalobce objektivně rušen (obtěžován).

¹⁸⁴ Viz též Spáčil, J. a kol.: Občanský zákoník III. Věcná práva (§ 976-1474). Komentář. I. vydání. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 149.

¹⁸⁵ Švestka, J., Dvořák, J., Fiala, J. a kol.: Občanský zákoník. Komentář. Svazek III., Praha, Wolters Kluwer, a. s., 2014, s. 71.

¹⁸⁶ Více viz Spáčil, J. a kol.: Občanský zákoník III. Věcná práva (§ 976-1474). Komentář. I. vydání. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 149.

Účelem ustanovení 1013 odst. 2 o privilegovaných imisích je ochrana podnikání. Musí se jednat o provoz, který byl úředně schválen a provozován v souladu a v mezích povolení. Nestačí tedy úřední schválení stavby jako takové, ale schválení se musí vztahovat k vlastnímu provozu závodu. NOZ není dostatečně určitý v tom, o jaké schválení jde, lze však předpokládat, že se bude jednat především o povolení k provozu podle zákona IPPC nebo zákona o ovzduší, zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „OdpZ“) či jiných složkových zákonů, pokud tato nejsou integrovaným povolením nahrazena. Živnostenské oprávnění ani kolaudační souhlas (souhlas s užíváním stavby) pravděpodobně lze za předmětné „úřední schválení provozu“ považovat jen tehdy, jestliže právní úprava nevyžaduje specifické povolení, resp. stanovení podmínek provozu ze strany orgánů ochrany životního prostředí.

Důsledkem ustanovení § 1013 odst. 2 je, že negatorními žalobami sousedů se v daném případě nelze provozu obtěžujícího nad míru přiměřenou poměrům bez dalšího bránit a sousedé musí strpět ohrožení či obtěžování imisemi, pokud provozovatel nepřekračuje podmínky povolení provozu, stanovené mu individuálním správním aktem. Obtěžovaný soused tak má v souladu s předmětným ustanovením jen právo na náhradu újmy v penězích. Problém spočívá v tom, že povolením provozu se reguluje činnost znečišťovatele a povolení se tak vztahuje k emisím z jeho „závodu“, zatímco imise představují účinek daného provozu na nemovitostech sousedních vlastníků, přičemž veřejnoprávní regulace mezi činností závodu (emisí) a mezi výsledného znečištění (imisí) nemusí být vždy kompatibilní. Dochází-li tedy v důsledku imisí „jen“ k omezení v obvyklém užívání nemovitosti proto, že imise způsobují poškozování různých částí životního prostředí, nelze se domáhat prosazení prevenčních povinností negatorní žalobou. Pouze pokud by imise mohly vážně ohrozit život nebo zdraví člověka, lze se pravděpodobně dovolávat zásad soukromého práva, formulovaných v ustanovení § 3 odst. 2 NOZ a základního práva na život a zdraví podle čl. 2 Evropské úmluvy o lidských právech a základních svobodách.

Výše uvedené situace pravděpodobně nebudou příliš časté, neboť veřejné právo zakotvuje relativně přísné požadavky na povolování zařízení. Nebezpečí pro sousedy a zároveň i pro životní prostředí tak budou

představovat provozy, které byly povoleny, aniž byly respektovány zákonné požadavky na maximální přípustné koncentrace obtěžujících látek v jednotlivých složkách životního prostředí, resp. limity imisní, anebo především v těch případech, kde není veřejnoprávními předpisy jasně stanovena závaznost imisních limitů pro rozhodování o povolení předmětných činností či provozů.¹⁸⁷ V těchto případech hrají zásady práva životního prostředí důležitou interpretační roli.

V souladu se základními principy práva životního prostředí, formulovanými v ZoŽP, „území nesmí být zatěžováno lidskou činností nad míru únosného zatížení, což je takové zatížení území lidskou činností, při kterém nedochází k poškozování životního prostředí, zejména jeho složek, funkcí ekosystémů nebo ekologické stability“. Ve vztahu ke zdrojům znečištění je rovněž relevantní zásada přípustné míry znečišťování životního prostředí, jež spolupůsobí k tomu, aby nebylo ohrožováno zdraví lidí a aby nebyly ohrožovány další živé organismy a ostatní složky životního prostředí.¹⁸⁸ To znamená, že pokud jsou limitní hodnoty dodržovány, nemělo by docházet k poškozování zdraví člověka ani životního prostředí. Jejich překračování však indikuje, že lidské zdraví a životní prostředí může být negativně ovlivněno, což bývá zjišťováno na základě vědeckých a výzkumných studií.

Uvedené zásady jsou natolik důležité, že byly inkorporovány i do LZPS (čl. 35 odst. 1 a 3). Právu na příznivé životní prostředí koresponduje povinnost při výkonu svých práv neohrožovat a nepoškozovat životní prostředí, jež je podle čl. 35 odst. 3 stanovena každému („nikdo nesmí“), nikoliv jen

¹⁸⁷ Velice smutným dokladem tohoto jevu je konstatování předkladatele vládního návrhu na vydání nového zákona o ovzduší z roku 2011 v analýze současného stavu ohledně plnění imisních limitů: „Platný zákon v § 6 odst. 1 stanovuje, že imisní limit určující přípustnou úroveň znečištění nesmí být překročen více než o mez tolerance a nad stanovenou četnost překročení. Zároveň jsou imisní limity závazné pro orgány ochrany ovzduší při jejich činnosti. Nicméně v **praxi při umisťování nových stacionárních zdrojů dochází k porušování tohoto ustanovení a nové zdroje jsou umisťované i v oblastech, kde jsou dlouhodobě překračovány imisní limity.**“ Viz Důvodová zpráva k návrhu zákona o ochraně ovzduší, Sněmovní tisk 449/0, dostupné na <http://psp.cz>, staženo dne 3. 9. 2012, s. 99.

¹⁸⁸ Přípustnou míru znečišťování životního prostředí určují mezní hodnoty stanovené zvláštními předpisy; tyto hodnoty se stanoví v souladu s dosaženým stavem poznání tak, aby nebylo ohrožováno zdraví lidí a aby nebyly ohrožovány další živé organismy a ostatní složky životního prostředí. Mezní hodnoty musejí být stanoveny s přihlédnutím k možnému kumulativnímu působení nebo spolupůsobení znečišťujících látek a činností.

veřejné moci. Dochází tak k rozšíření odpovědnostní dimenze ochrany životního prostředí i směrem k jednotlivcům (tj. FO a PO). Lze v tom spatřovat morální apel na každého jednotlivce, aby svou odpovědnou činností a chováním zároveň přispíval k ochraně životního prostředí, které po něm zdědí budoucí generace.¹⁸⁹

Na druhé straně společnost vlastnictví jednotlivce respektuje a chrání. Jednotlivec by měl však své vlastnictví užívat tak, aby neohrožoval práva jiných nebo zájmy společnosti jako celku. Ze základní liberální zásady spočívající v tom, že svoboda jednotlivce končí tam, kde začíná svoboda druhého, vyplývá povinnost vlastníka zdržet se takové realizace svého vlastnického práva, která by znamenala zásah do vlastnického či jiného práva druhého. Tuto skutečnost tradičně upravuje výše zmíněný institut sousedských práv, která byla za účinnosti OZ využívána i pro ochranu vlastníků domů sousedících s frekventovanými silnicemi či znečišťujícími průmyslovými podniky (např. NS 22 Cdo 3281/2008).¹⁹⁰ Sama možnost podat negatorní žalobu tak může být chápána jako prostředek k realizaci ochrany životního prostředí. Vyloučení této možnosti v případě privilegovaných imisí je projevem řešení konfliktu dvou různých veřejných zájmů, a to zájmu na ochraně životního prostředí a zájmu na ekonomickém rozvoji společnosti a to ve prospěch ekonomického rozvoje. Meze tohoto upřednostnění jsou dány tím, že se musí jednat o „úředně schválený provoz“. Domnívám se však, že formulace obsažená v § 1013 odst. 2 NOZ je značně obecná a neurčitá a ve svém důsledku umožňující porušování ústavně zaručených práv a povinností. Pokud budeme podobné ustanovení akceptovat (jako je tomu např. v rakouském OZO), měla by být ochrana životního prostředí zajištěna tak, aby za úředně povolený závod bylo považováno jen takové zařízení, v jehož řízení o povolení byla dostatečně zohledněna ochrana před imisemi, a to prostřednictvím námitek těch, kteří jsou imisemi poškozeni¹⁹¹, ale i prostřednictvím aplikace základních zásad a požadavků ochrany životního prostředí. Takovou záruku však v současné podobě neposkytuje ani občanskoprávní, ani veřejnoprávní úprava.

¹⁸⁹ Wagnerová, Šimíček, Langášek, Pospíšil a kol.: Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s. 2012, s. 720.

¹⁹⁰ Wagnerová, Šimíček, Langášek, Pospíšil a kol.: Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s. 2012, s. 312-314.

¹⁹¹ Spáčil, J. a kol.: Občanský zákoník III. Věcná práva (§ 976-1474). Komentář. I. vydání. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 159.

V ústavně právní rovině se ochrana životního prostředí prolíná s ochranou vlastnických práv obtěžovaných vlastníků. Důležitost životního prostředí pro naplnění základních lidských práv je široce akceptována i v mezinárodním právu. Z tohoto pohledu je právo na příznivé životní prostředí chápáno jako předpoklad pro požitky z ostatních lidských práv. Životní prostředí může jednoznačně ovlivňovat další statky jako život a zdraví. Zásah do životního prostředí může poškodit a podrýt stavbu celé koncepce lidských práv.¹⁹²

Lze proto konstatovat, že ve své současné podobě představuje ustanovení o privilegovaných imisích nejen zásah do ústavně chráněných hodnot, jakou je životní prostředí. Zároveň se jedná i o zásah do ústavně zaručeného práva na ochranu vlastnictví (v odborné literatuře bývá označováno jako omezení vlastnického práva, které svými účinky může být přirovnáno k vyvlastnění)¹⁹³ a naráží i na ochranu práv osobnostních, chráněných mimo jiné i samotným NOZ (§ 81). Otázkou je, zda imise poškozující nebo ohrožující lidský život anebo zdraví lze podřadit pod privilegované imise. V tomto ohledu lze předjímat spíše negativní odpověď, podpořenou závěry vyplývajícími z odborné literatury¹⁹⁴ a z rozhodování ESLP. Podle čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (Úmluva) má každý právo na respektování svého soukromého a rodinného života a obydlí. Judikatura ESLP dospěla k závěru, že imise ohrožující zdraví nebo život souseda jsou způsobilé zasáhnout do jeho soukromého a rodinného života a obydlí. Podle judikatury ESLP platí, že zásah v podobě znečištění může představovat porušení čl. 8 Úmluvy, pokud je přímý a dostatečně závažný (rozsudek ve věci *Lopéz Ostra proti Španělsku*, *Powell and Rayner proti Spojenému království*, § 40; *Furlepa proti Polsku*). Účelem čl. 8 Úmluvy je především ochrana proti výkonu veřejné moci, která v sobě ovšem zahrnuje také opatření předcházení a nápravy zásahu způsobeného soukromými osobami (*Stubbings a další proti Spojenému království*, § 62; nebo *Surugiu proti Rumunsku*, § 59).

¹⁹² Melzer, F., Těgl, P. a kol.: *Občanský zákoník - velký komentář*. Svazek I. § 1-117, Praha, Leges, 2013, s. 521.

¹⁹³ Spáčil, J. a kol.: *Občanský zákoník III. Věcná práva (§ 976-1474)*. Komentář. I. vydání. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 159.

¹⁹⁴ Spáčil, J. a kol.: *Občanský zákoník III. Věcná práva (§ 976-1474)*. Komentář. I. vydání. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 160..

ESLP však nikdy přímo neposuzoval ustanovení obdobné § 1013 odst. 2 NOZ. Například z nedávného rozsudku ve věci Udovičić proti Chorvatsku (rozsudek ze dne 24. 4. 2014; stížnost č. 27310/09, § 102) je patrné, že součástí chorvatského zákona č. 91/96 Sb. je téměř totožné ustanovení, které zapovídá zastavení úředně povoleného provozu, v důsledku kterého dochází k zásahu do práv další osoby. Ta se může domáhat toliko pekuniární náhrady újmy. ESLP v tomto případě především dospěl k závěru, že došlo k porušení čl. 8 Úmluvy proto, že stěžovatel byl po dobu deseti let vystaven nadměrnému hluku a nebylo mu umožněno se proti tomuto zásahu účinně bránit. Souladem citovaného ustanovení chorvatské právní úpravy s Úmluvou se ESLP nezabýval, což je pochopitelné vzhledem k tomu, že již mnohokrát konstatoval, že jeho úlohou není abstraktní přezkum vnitrostátního práva, nýbrž posuzování případů jeho aplikace.

Z judikatury ESLP tedy nevyplývá, že by ustanovení § 1013 odst. 2 NOZ bylo v rozporu s čl. 8 (případně čl. 13) Úmluvy per se, nicméně při jeho aplikaci může dojít k případům, které již v rozporu s Úmluvou budou. Předpokladem toho však je, aby posuzovaný zásah splňoval určitou míru závažnosti (Oluić proti Chorvatsku, § 49; Moreno Gómez proti Španělsku, § 58 - 60).¹⁹⁵ Není přitom rozhodující, zda je tento zásah důsledkem činnosti povolené nebo nepovolené (viz rozsudek ESLP ze dne 18. 3. 2008 ve věci Furlepa proti Polsku; stížnost č. 62101/00). Je-li daná činnost povolena, takže k zásahu dochází v mezích veřejnoprávního povolení, je třeba posoudit proporcionalitu takového zásahu. Čl. 8 totiž neposkytuje absolutní ochranu právům zasažené osoby (viz zejm. rozsudek ESLP ve věci Powell and Rayner proti Spojenému království). Je-li zásah sice závažný, ale zároveň i proporcionální (tj. přispívá-li daná činnost zájmům společnosti) a zásah do práv je s těmito zájmy v rovnováze, nejedná se o porušení Úmluvy.¹⁹⁶

¹⁹⁵ Více viz VOMÁČKA, V.: Spravedlivé zadostiučinění v rozhodnutích ESLP a dalších mezinárodních soudů zaměřených na ochranu lidských práv v ochraně životního prostředí. In Cofola 2010 - key points and ideas. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2010. ISBN 978-80-210-5150-8.

¹⁹⁶ Vomáčka, V.: Z analýzy judikatury ESLP, dosud nepublikováno.

11.4 Závěr

Privilegované emise patří mezi ustanovení, která se vztahují k věcným právům, zatímco právo na zdravé životní prostředí, resp. právo žít v příznivém životním prostředí přísluší k právům osobnostním, přičemž obě regulace sledují poněkud odlišné cíle. K propojení problematiky věcných a osobnostních práv dochází právě prostřednictvím veřejnoprávní ochrany životního prostředí, jehož součástí jsou pozemky a jiné nemovitosti. Jsou to veřejnoprávní předpisy, které stanoví meze oné příznivosti životního prostředí a meze jeho akceptovatelného znečištění z jednotlivých zdrojů znečištění. Z výše uvedeného rozboru vyplývá, že negatorní žalobou se lze bránit vůči imisím, spadajícím jinak pod ustanovení § 1013 odst. 2, ale pouze tehdy, překračuje-li provoz meze úředního schválení či povolení, anebo v rámci osobnostních práv tehdy, dosáhnou-li imise určité intenzity a poškozují-li nebo ohrožují-li přímo život či zdraví člověka. Z pohledu obtěžovaného vlastníka sousedních nemovitostí lze konstatovat, že úprava, která umožňuje v případě privilegovaných imisí poskytnout pouze peněžitou kompenzaci, není v rozporu s čl. 8 Úmluvy. Naopak, taková úprava umožňuje státu vyhovět závazkům, které pro něj z Úmluvy vyplývají. Nastavení vnitrostátních limitů ochrany není samo o sobě předmětem posuzování ESLP. Pokud se závadná činnost drží v jejich mezích, pak dotčené osobě náleží jen právo na to, aby byla zohledněna v povolovacím procesu a mohla se bránit proti jeho výsledku v souladu s čl. 13.

Ačkoliv v důsledku aplikace předmětného ustanovení by mohlo objektivně dojít k porušení práva na příznivé životní prostředí, vzhledem k čl. 41 LZPS, není možné se tohoto práva domáhat přímo jako ústavně garantovaného práva, ale pouze v mezích zákonné právní úpravy.

Právo žít v příznivém životním prostředí je však upraveno i v rovině civilně právní v rámci ochrany osobnostních práv, neboť § 81 odst. 2 NOZ zahrnuje toto právo mezi příkladmo zde uvedená základní dílčí osobnostní práva, jejichž ochranu občanský zákoník zaručuje. Právo domáhat se ochrany v případě zásahu do osobnostních práv prostřednictvím negatorní nebo restituční žaloby je výslovně upraveno v § 82.¹⁹⁷ Neoprávněnost zásahu lze v pří-

¹⁹⁷ Více viz Melzer, F., Těgl, P. a kol.: Občanský zákoník - velký komentář. Svazek I. § 1-117, Praha, Leges, 2013, s. 519 -537.

padě nadměrně obtěžujících imisí dovozovat přímo ze zákazu obtěžovat souseda nad míru průměrnou poměrům, pokud zároveň jsou překračovány veřejným právem stanovené meze příznivého životního prostředí, jelikož § 1013 odst. 2 o privilegovaných imisích obtěžující stav nelegalizuje, ale pouze vylučuje určitý způsob obrany vlastníka.

Nicméně jsou-li meze příznivosti, resp. nepříznivosti životního prostředí opírány o takový stav životního prostředí a jeho složek, který neohrožuje (a tedy ani nepoškozuje) zdraví člověka, pak nutno konstatovat, že regulace osobnostních práv vhodně doplňuje úpravu privilegovaných imisí, obsaženou v 1013 NOZ. To ale neznamená, že toto ustanovení není v rozporu se základními zásadami ochrany životního prostředí v tom rozsahu, kdy zdraví a život člověka sice není ohrožován, ale přitom je ohrožováno či poškozováno samotné životní prostředí včetně živých organismů, na jeho kvalitě existenčně závislých.

Na druhé straně - nazíráno na právní regulaci vztahující se k předmětným otázkám očima vlastníka či provozovatele zařízení emitujícího znečištění platí, že stávající koncepce ochrany vlastnického práva dle judikatury ÚS i ESLP zdůrazňuje, že vlastnické právo není absolutně neomezené. Přípouští omezení vlastnického práva zákonem z důvodu ochrany práv druhých a ochrany veřejného zájmu, kterým je zejména ochrana lidského zdraví, přírody a životního prostředí. Ochrana životního prostředí je doménou práva veřejného, nicméně je úzce propojena i s civilně právními nároky. Jak vyplynulo z výše uvedeného, veřejné právo není vždy schopno zajistit ve všech případech naplnění základních principů a požadavků ochrany životního prostředí. Tam, kde veřejnoprávní regulace selhala, oporu bylo dříve možno najít v právu soukromém. V těchto situacích plnila soukromoprávní regulace významnou úlohu jak z hlediska ochrany zdraví a vlastnických práv vlastníků sousedících nemovitostí, ale jejich prostřednictvím i ochrany životního prostředí. Ustanovením o privilegovaných imisích zákonodárce vzal vlastníkům sousedních nemovitostí právo domáhat se u soudu toho, aby provozovatel závodu se nepřiměřeně obtěžujících imisí zdržel, čímž jednoznačně upřednostnil ochranu ekonomických zájmů před ochranou jejich životního prostředí. Ačkoliv je zřejmé, že v případě kolize dvou odlišných veřejných zájmů je mnohdy nutné omezit nároky na kvalitu

životního prostředí a upřednostnit zájmy ekonomické, mělo by tomu tak být na základě posouzení proporcionality zásahu v těch případech, kdy daná činnost je ku prospěchu zájmům celé společnosti. Postavení ekonomických zájmů obecně před zájem na ochraně životního prostředí tak, jak to umožňuje 1013 odst. 2 NOZ, je nekonzistentní se čl. 35 odst. 3 LZPS a s ostatními, již dříve přijatými principy na ochranu životního prostředí, a lze jej považovat za krok zpět.

12 Znečišťovatel životního prostředí aneb vlastnictví zavazuje: Vybrané problémy

Jana Dudová

12.1 Úvodem

Zákaz zneužití vlastnického práva je stanoven v čl. 11 odst. 3 LZPS. Ve smyslu tohoto ustanovení *„vlastnictví zavazuje. Nesmí být zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy. Jeho výkon nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem.“* Proti zneužití vlastnických práv jinými subjekty bylo a je možné se dovolat.¹⁹⁸ V této kapitole budou proto otevřeny a hledány možné cesty (a také limity) rozhodovací praxe s ohledem na posun ve vývoji soukromoprávní úpravy v oblasti ochrany vlastnických a jiných práv jednotlivce i znečišťovatele životního prostředí.

12.2 Příklad z aplikační praxe

K problematice odpovědnosti za znečišťování životního prostředí v podmínkách ČR lze aktuálně uvést případ znečišťovatele, vlastníka velkého průmyslového areálu, který je mimo jiné i provozovatelem nadlimitního zdroje hluku (dále jen znečišťovatel). S uvedeným znečišťovatelem byl veden od roku 2008 dlouhodobý soudní spor ze strany žalobce, vlastníka přilehlých nemovitostí, o obtěžování nadlimitním hlukem. Směrodatně na celém soudním řízení je skutečnost, že šlo o sousedskou žalobu, tedy o soukromoprávní spor. Výsledek sporu v podstatě znamená zásadní posun

¹⁹⁸ Srov. nález Ústavního soudu ze dne 20. 12. 1995, sp. zn. II. ÚS 203/94.

ve společenském vnímání odpovědnosti znečišťovatele životního prostředí tak, že i jednotlivec se může účinně bránit proti ekonomicky mnohonásobně silnějšímu hráči a obhájit svá práva.¹⁹⁹ V dané věci byla rozsudky Okresního soudu v Ostravě ze dne 14. 11. 2012, č. j. 33C 343/2008-314 a Krajského soudu v Ostravě ze dne 13. 9. 2013, č. j. 57 Co 223/2013-390, uložena uve- denému znečišťovateli **povinnost zdržet se rušení hlukem** pocházejícím ze strojů a zařízení provozovaných znečišťovatelem tak, aby hodnota ekvi- valentní hladiny hluku pro chráněný vnější prostor domu žalobců nepřesáhla hodnotu 40 dB v době od 22 do 6 hodin tak, jak stanoví platná právní úprava [viz ustanovení § 31 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „ZOVZ“) a prováděcí právní úprava v intencích nařízení vlády č. 272/2011 Sb.]. Proti tomuto rozsudku prvoinstančního soudu podal znečišťovatel odvolání, ve kterém zejména namítal, že byla porušena zásada předvídatelnosti soudního roz- hodnutí, neboť se soud podstatně odchýlil od dosavadní ustálené rozho- dovací praxe a tak bylo údajně dotčeno právo znečišťovatele na spraved- livý proces a jednalo se o překvapivé rozhodnutí. Znečišťovatel se ve svém nadlimitním obtěžování hlukem opíral především o výjimku z hlukových limitů, kterou mu udělila krajská hygienická stanice. Zásadním problémem sporu bylo posoudit, zda v tomto konkrétním případě dochází k obtěžování hlukem nad míru přiměřenou poměrům. Podle názoru znečišťovatele soud pochybil, pokud se ve svém rozhodování opřel pouze o zjištění, že v uve- dené věci byl překročen hygienický limit hluku a z tohoto zjištění pak dovo- dil, že dochází k obtěžování **žalobce nad míru přiměřenou poměrům**.

¹⁹⁹ Dle předchozí rozhodovací praxe tomu zdaleka tak nebylo. V otázkách odpovědnosti za hlukovou zátěž v rozhodovací praxi soudů docházelo často k překvapivým závěrům s ohledem na legitimní očekávání účastníků příslušných procesů. K takovým rozhodnutím je možno přiřadit také nález Ústavního soudu ze dne 11. 1. 2012, sp. zn. I. ÚS 451/11. Ústavní soud rozhodoval o obtěžování imisemi hluku z provozu pražské magistrály na uli- ci 5. května v Praze. V předmětné věci bylo rozhodováno o omezení vlastnického práva v souvislosti s imisemi hluku v návaznosti na hlukovou zátěž. Ústavní soud uvedeným rozhodnutím zrušil rozsudky Městského soudu v Praze a Nejvyššího soudu ČR, jimiž bylo na základě § 127 odst. 1 zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů hlavnímu městu Praha uloženo, aby se zdrželo rušení hlukem pocházejícím z pro- vozu na pražské magistrále. Ústavní soud dospěl k závěru, že rozsudky obecných soudů bylo porušeno základní právo hlavního města Prahy na ochranu majetku zaručené čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Stěžovatelé (vlastníci sousedních nemovitostí) se v dané věci práva na ochranu před hlukovou zátěží nedovolali. Blíže viz in DUDOVÁ, J. Několik poznámek k vynutitelnosti veřejného zájmu na ochranu zdraví před hlukem. *Právní rozhledy*. 2012, č. 21, s. 755–758. ISSN 1210-6410.

Znečišťovatel zastával názor, že se soud především měl zabývat okolností, jaké jsou místní zvyklosti obtěžování hlukem. Znečišťovatel argumentoval v této souvislosti zejména tím, že v předmětné lokalitě je zvýšená hladina hluku také v důsledku automobilové dopravy a jiných zdrojů hluku a tím jsou hranice míry přiměřené poměrům „*posunuty*“. Otázka místních poměrů byla opakovaně ve sporu diskutována, a to zejména v souvislosti s administrativní výjimkou z dodržování limitů hluku, která byla znečišťovateli udělena. Odvolací soud dospěl k závěru, že odvolání znečišťovatele není důvodné, a proto rozhodnutí soudu prvního stupně potvrdil. Zejména poukázal na okolnost, že pokud se znečišťovatel rozhodl v daném místě podnikat v tomto konkrétním oboru, byl v té době již platný a účinný zákon o ochraně veřejného zdraví a jeho prováděcí úprava. Za situace, kdy v době převzetí daného areálu již platily právní normy, týkající se ochrany veřejného zdraví, se stanovenými limity ochrany zdraví před hlukem, bylo na znečišťovateli, aby provoz v daném areálu přizpůsobil zákonné úpravě. **Nelze proto uvažovat o tom, že požadavek žalobce představuje v dané věci nepřiměřený zásah do vlastnických práv znečišťovatele.** Z hlediska doby působení nepříznivých účinků hluku na zdraví vzaly soudy za prokázané, že předmětné nemovitosti jsou ve vlastnictví žalobce a jeho rodiny již od čtyřicátých let minulého století, a proto nelze žalobci přičítat k tíži, že daný stav implicitně akceptoval. Obecné soudy dospěly k závěru, že v daném případě míra hlučnosti z jiných zdrojů není pro posouzení tohoto případu rozhodující a nezbavuje práva žalobce domáhat se ochrany proti znečišťovateli.

12.3 Vynutitelnost práva na ochranu před hlukem z úředně schváleného provozu dle NOZ

Shora uvedený případ z aplikační praxe „s dobrým koncem“ z hlediska ochrany vlastnických práv jednotlivce je ovšem třeba de lege lata vnímat s poněkud rezervovaným náhledem. V intencích ustanovení § 1012 NOZ se vlastníku zejména zakazuje nad míru přiměřenou poměrům závažně rušit práva jiných osob, jakož i vykonávat takové činy, jejichž hlavním účelem je jiné osoby obtěžovat nebo poškodit. Obtěžování je tedy právně významné jen v případě, pokud je „nad míru přiměřenou poměrům“. Pro některé druhy imisí stanoví limity veřejné právo. To platí i o přípustných limitech hluku (viz výše). Ochrany proti rušení práv (obtěžování) se lze dovolat jen

tehdy, pokud jde o obtěžování nad míru přiměřenou poměrům. Právně významným obtěžováním (imisí) může přitom být i takové obtěžování, které sice nepřekračuje limity stanovené obecně závazným právním předpisem, ale překračuje míru obvyklou v daném místě, a to s přihlédnutím k obvyklé míře obtěžování dané v jiných obdobných místech.²⁰⁰ Dle ustanovení § 1013 odst. 1 NOZ je vlastník povinen se zdržet všeho, co působí, že mimo jiné i hluk a jiné podobné účinky (imise) vnikají na pozemek jiného vlastníka (souseda) v míře nepřiměřené místním poměrům a podstatně omezují obvyklé užívání pozemku. Zakazuje se přímo přivádět imise na pozemek jiného vlastníka bez ohledu na míru takových vlivů a na stupeň obtěžování souseda, ledaže se to opírá o zvláštní právní důvod. Za zásadní změnu oproti předchozí právní koncepci lze uvést právní úpravu obsaženou v § 1013 odst. 2 NOZ. **Podle nové právní úpravy platí, že jsou-li imise důsledkem provozu závodu nebo podobného zařízení, který byl úředně schválen, má soused právo jen na náhradu újmy v penězích,** i když byla újma způsobena okolnostmi, k nimž se při úředním projednávání nepřihlédlo. To neplatí, pokud se při provádění provozu překračuje rozsah, v jakém byl úředně schválen.²⁰¹

Zákaz imisí v prvním odstavci § 1013 NOZ vychází z úpravy předchozí (§ 127 OZ), přičemž vyčet imisí zůstává demonstrativní. Nově je rozlišováno mezi imisemi přímými a nepřímými²⁰². Hluková zátěž se řadí mezi imise nepřímé, které jsou zakázány za podmínky, že jsou místním poměrům nepřiměřené a podstatně omezující obvyklé užívání pozemku v daném místě. **Ve smyslu ustanovení § 1013 odst. 2 NOZ je nově vyloučena negatorní žaloba pro imise hluku ze závodu úředně schváleného,** pokud ale takové imise převyšují obvyklou míru a podstatně omezují užívání sousedova pozemku, náleží sousedovi náhrada škody. Vzhledem k tomu, že úprava náhrady škody v části třetí NOZ stojí na zásadě, že při její náhradě má prioritu restitutio in integrum, což v daném případě není možné (musela

²⁰⁰ Srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 08. 2007, sp. zn. 22 Cdo 2808/2007.

²⁰¹ K tomu viz např. SPÁČIL, J. A KOL. Občanský zákoník III. Věcná práva (§ 976 – 1474). Komentář. Op. cit. s. 142 – 145.

²⁰² Přímé imise jsou přímým pokračováním vlastnickovy činnosti (např. svádění vody trativodem na sousední pozemek), nepřímé nejsou přímo vyvolány touto činností, nýbrž jsou jen jejím volným následkem podmíněným přírodními vlivy (spad popáلكu, šíření hluku, množení hlodavců na pozemku neužívaném nebo nenáležitě obstarávaném apod.).

by se odstranit příčina, tedy provoz úředně schválený), lze žádat pouze relutární náhradu.²⁰³ Tím se ovšem s účinností NOZ mění celkový náhled na ochranu před nepříznivými vlivy prostředí. Faktická ochrana (nejen) před hlukovými imisemi se takto stává z hlediska ochrany sousedských práv problematicky vynutitelnou. Úředně schválená výjimka z hlukových limitů v podstatě znamená legalizaci provozu v režimu *contra legem*. Je tedy otázkou, zda úředně schválený provoz podstatně překračující povolené imisní limity, ještě stále bude odpovídat hájeným kritériím právní ochrany. Zcela zásadní význam proto bude mít v daném kontextu interpretace a aplikace této nové právní úpravy, a to právě s ohledem na výjimky z hlukových limitů úředně schváleného provozu.²⁰⁴

12.4 Ochrana osobnostních práv

Určitými aktivitami, tzn. i nadměrným hlukem, může být zároveň zasahováno i do práva na ochranu zdraví či soukromí, které jsou dílčími složkami práva na ochranu osobnosti.²⁰⁵ K odpovědnosti za zásah do práva na ochranu osobnosti postačí, že jde o zásah, který je způsobitelný osobnost pouze ohrožit, nikoliv nutně poškodit. Pro úspěch žaloby tedy není nutné, aby již došlo k poškození zdraví osoby, která je negativním vlivům na zdraví vystavena.²⁰⁶

²⁰³ V intencích ustanovení § 2900 a násl. NOZ je každý povinen si preventivně počínat při svém konání tak, aby nedošlo k nedůvodné újmě na svobodě, životě, zdraví nebo na vlastnictví jiného. Způsobí-li škůdce poškozenému škodu porušením zákonné povinnosti, pak platí domněnka nedbalosti, tzn. má se za to, že škůdce škodu způsobil z nedbalosti (viz ustanovení § 2911 a násl. NOZ). V daném kontextu je třeba zdůraznit, že ve smyslu ustanovení § 2925 a násl. NOZ každý, kdo provozuje zvláště nebezpečný provoz (takovým provozem může být nepochybně i znečišťování životního prostředí), nahradí škodu způsobenou zdrojem zvýšeného nebezpečí. Provoz je zvláště nebezpečný, nelze-li předem rozumně vyloučit možnost vzniku závažné škody ani při vynaložení řádné péče (provozem zdroje hluku mohou být způsobeny závažné škody zejména na zdraví, ale i na majetku). Provozovatel se povinností zprostití, prokáže-li, že škodu způsobila zvnějšku vyšší moc nebo že ji způsobilo vlastní jednání poškozeného nebo neodvratitelné jednání třetí osoby (ujednali-li se další důvody zproštění, nepřihlíží se k tomu). Je-li z okolností zřejmé, že provoz významně zvýšil nebezpečí vzniku škody, ačkoli lze důvodně poukázat i na jiné možné příčiny, soud zaváže provozovatele k náhradě škody v rozsahu, který odpovídá pravděpodobnosti způsobení škody provozem.

²⁰⁴ K tomu též in JANČÁŘOVÁ, I.: *Privilegované imise vs. ústavní a veřejnoprávní základy životního prostředí*. Prezentace příspěvku na konferenci „Dny práva“, Brno, 18.–19. 11. 2014.

²⁰⁵ K tomu též in JANČÁŘOVÁ, I.: *Privilegované imise vs. ústavní a veřejnoprávní základy životního prostředí*. Prezentace příspěvku na konferenci „Dny práva“, Brno, 18.–19. 11. 2014.

²⁰⁶ Blíže viz in DUDOVÁ, J.: *Právo na ochranu veřejného zdraví. Ochrana veřejného zdraví před rizikovými faktory venkovního prostředí*. 1. vyd. Praha: LINDE Praha, a. s., 2011. ISBN 978-80-7201-854-3, 141 – 150, s. 141 – 150.

Zásahem není pouze aktivní jednání nějaké osoby. Za zásah je považována i nečinnost odpovědného subjektu (např. měla by to být i nečinnost provozovatele zdroje hluku, který odmítá přijmout protihluková opatření). Právo na ochranu zdraví je jedním z nejdůležitějších práv na ochranu osobnosti. Nelze dovést, že uplatnění nároků z titulu práva na ochranu osobnosti supljuje, resp. doplňuje a rozšiřuje rozsah náhrady škody. Jedná se o zcela svébytné a samostatné nároky.²⁰⁷ V intencích ustanovení § 81 a násl. NOZ je chráněna osobnost člověka včetně všech jeho přirozených práv. Každý je povinen ctít svobodné rozhodnutí člověka žít podle svého. Právo na život ve smyslu čl. 2 Evropské úmluvy ovšem vždy nemusí zaručovat individuální svobodu rozhodovat o kvalitě života.²⁰⁸ Ochrany požívají zejména život a důstojnost člověka, jeho zdraví a právo žít v příznivém životním prostředí, jeho vážnost, čest, soukromí a jeho projevy osobní povahy.²⁰⁹ Ve smyslu ustanovení § 82 NOZ má člověk, jehož osobnost byla dotčena, právo domáhat se toho, aby bylo od neoprávněného zásahu upuštěno nebo aby byl odstraněn jeho následek. V těchto případech se tedy opět (alespoň hypoteticky) otevírá **možnost uplatnění negatorní žaloby, a to z hlediska dotčenosti osobnostních práv.**²¹⁰

²⁰⁷ Srov. rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 28. 06. 2007, sp. zn. 30 Cdo 154/2007.

²⁰⁸ Viz rozhodnutí ESLP č. 2346/02 ve věci *Pretty* proti Spojenému království.

²⁰⁹ Blíže viz in DUDOVÁ, J. *Právní aspekty ochrany veřejného zdraví před environmentálním hlukem*. 1. vyd. Brno: MU, Právnická fakulta 2013, 2013. s. Acta Universitatis Brunensis Juridica, Editio S, No 450. ISBN 978-80-210-6522-2, s. 214 – 218.

²¹⁰ Nebyla-li povinnost odčinit nemajetkovou újmu výslovně ujednána, postihuje škůdce, jen stanoví-li to zvlášť zákon. Podle ustanovení o vzniku povinnosti k náhradě škody se obdobně posoudí vznik povinnosti odčinit i nemajetkovou újmu poskytnutím zadostiučinění. Zadostiučinění musí být poskytnuto v penězích, nezajistí-li jeho jiný způsob skutečné a dostatečně účinné odčinění způsobené újmy. Způsob a rozsah náhrady je pak ošetřen v ustanovení § 2951 NOZ tak, že se škoda se nahrazuje uvedením do předešlého stavu. Není-li to dobře možné, anebo žádá-li to poškozený, hradí se škoda v penězích. Nemajetková újma se odčiní přiměřeným zadostiučiněním; nelze-li ji spravedlivě jinak odčinit, poskytne se náhrada v penězích. Dle ustanovení § 2952 NOZ se hradí skutečná škoda a to, co poškozenému ušlo (ušlý zisk). Náhrada při újmě na přirozených právech člověka je pak stanovena v ustanovení § 2956 NOZ tak, že ten, kdo odpovídá za újmu na důstojnosti člověka, zejména na jeho životě, svobodě, cti, těle, zdraví, na jméno nebo jiných jeho osobních právech chráněných v části první tohoto zákona, nahradí škodu i nemajetkovou újmu, kterou tím způsobil. Jako nemajetkovou újmu odčiní i způsobené duševní útrapy. Při stanovení výše plnění se rovněž přihlédne k obavám poškozeného ze ztráty života nebo vážného poškození zdraví vyvolaným hrozbou nebo jinou příčinou.

12.5 Závěrem

Lze tedy uzavřít, že soukromoprávní úprava dle NOZ otevírá nové možnosti ochrany slabší strany před nežádoucími environmentálními podnikatelskými aktivitami. Pokud se v rámci sousedských žalob ochrana před obtěžováním u úředně schválených provozů zužuje v určitých případech toliko na možnost relativní náhrady, o to více by mělo být dbáno ochrany osobnostních práv – zejména z hlediska požadavku na prosazení práva žít v příznivém životním prostředí. Znečišťovatelé životního prostředí by v moderním právu neměli být „*bájenou stranou*“ z titulu ochrany jejich vlastnických práv před „*neúměrnými*“ náklady na eliminaci či alespoň snížení jimi působené environmentální zátěže²¹¹ Vlastnictví zavazuje a je tedy velmi žádoucí, aby byl v rozhodovací praxi zásadně přehodnocen (mnohdy paradoxní) přístup k ochraně vlastnických práv znečišťovatele, a bylo zároveň výrazněji posíleno právo jednotlivce.

13 Zemědělský podnikatel a obtěžování zápachem – vybrané právní aspekty

Ondřej Vácha

13.1 Úvod

Právnícké a podnikající fyzické osoby působící v oblasti zemědělství jsou povinny při výkonu své podnikatelské činnosti dodržovat celou řadu povinností vyplývajících z různých právních předpisů. Jedním z aspektů, na který je třeba brát při výkonu podnikatelské činnosti v oblasti zemědělství ohled, je též obtěžování zápachem. Jde o problematiku, která se týká zejména zemědělských podnikatelů, kteří provozují různé bioplynové stanice zpracovávající materiály rostlinného charakteru a statkových hnojiv, kompostárny a zařízení na biologickou úpravu odpadů či chovy hospodářských zvířat (např. dobytku, prasat, drůbeže či jiných chovných zvířat). S provozem těchto zemědělských areálů je nepochybně spjato i šíření zápachu do jejich okolí. Určitou míru obtěžování zápachem lze tedy očekávat, ta by však neměla překračovat hranici únosnosti.

²¹¹ Viz např. závěry cit. nálezu Ústavního soudu ze dne 11. 1. 2012, sp. zn. I. ÚS 451/11.

Negativní působení pachových látek na organismus lidí „způsobuje při vyšších koncentracích a delší době expozice psychovegetativní reakce (nevolnost, bolesti hlavy, nespavost, alergické stavy aj.). Intenzita působení závisí na individuální citlivosti a procesech adaptace a senzibilizace jedince. Pachové zátěže znepříjemňují život zejména v okolí objektů a farem pro hospodářská zvířata, ovšem v běžně dosahovaných koncentracích nepředstavují většinou přímé zdravotní riziko. Zápach z chovů je tvořen komplexní směsí několika tisíc sloučenin, které spolu s plyny výfukovými unikají do životního prostředí v okolí farem. Z hlediska ochrany životního prostředí patří mezi nejnýznamnější polutanty amoniak. Amoniak se na celkovém zápachu podílí pouze zčásti. Předpokládá se, že obtížný zápach vzniká také odpařováním mastných kyselin z hnoje.“²¹²

Právní řád ČR obsahuje několik právních nástrojů k regulaci zápachu pocházejícího ze zemědělského podnikání. Předně lze poukázat na soukromoprávní řešení sousedských sporů obsažené v § 1013 NOZ²¹³ spočívající v omezení vlastnických práv a povinnosti jednotlivých vlastníků zdržet se všeho, co působí, že zápach vniká na sousední pozemek v míře nepřiměřené místním poměrům a podstatně omezuje obvyklé užívání pozemku.²¹⁴ Využití této soukromoprávní cesty k řešení případů spočívajících v obtěžování zápachem pocházejícím ze zemědělského podnikání je však v několika ohledech limitováno. Iniciovat ji může pouze vlastník sousedního pozemku a navíc jen v případech, kdy jsou pachové imise důsledkem provozování zemědělského podnikání, které bylo povoleno příslušnými orgány veřejné správy a které nepřekračuje rozsah stanovený v těchto povoleních; v ostatních případech má vlastník sousedního pozemku právo jen na náhradu újmy v penězích.

²¹² NOVÁK, P. a kol.: *Vliv chovu hospodářských zvířat na procesy v krajině*. In: ROŽNOVSKÝ, J., LITSCHMANN, T., ed. Bioklimatologické aspekty hodnocení procesů v krajině. Mikulov 9. – 11. září 2008. ISBN 978-80-86690-55-1.

²¹³ Ust. § 1013 NOZ, zní: „(1) Vlastník se zdrží všeho, co působí, že odpad, voda, kowř, prach, plyn, pach, světlo, stín, hluk, ořezy a jiné podobné účinky (imise) vnikají na pozemek jiného vlastníka (souseda) v míře nepřiměřené místním poměrům a podstatně omezují obvyklé užívání pozemku; to platí i o vnikání zvířat. Zakazuje se přímo přivádět imise na pozemek jiného vlastníka bez ohledu na míru takových vlivů a na stupeň obtěžování souseda, ledaže se to opírá o zvláštní právní důvod. (2) Jsou-li imise důsledkem provozu závodu nebo podobného zařízení, který byl úředně schválen, má soused právo jen na náhradu újmy v penězích, i když byla újma způsobena okolnostmi, ke nimž se při úředním projednávání nepřiblížilo. To neplatí, pokud se při provádění provozu překračuje rozsah, v jakém byl úředně schválen.“

²¹⁴ Blíže srov. SPÁČIL, J. a kol: *Občanský zákoník III. Věcná práva (§ 976 až 1474)*. Praha: C.H.Beck, 2013, ISBN 978-80-7400-499-5.

Pokud jde o veřejnoprávní prostředky k omezení obtěžujícího zápachu ze zemědělského podnikání, je na prvním místě nutné zdůraznit nástroje územního plánování, popř. územního rozhodování upravené ve StZ.²¹⁵ Již ve fázi pořizování územně-plánovacích dokumentů (zejména územních plánů jednotlivých obcí) by mělo být zajištěno, že zemědělské provozy, u kterých je pravděpodobné, že mohou způsobovat nežádoucí zápach, budou umístěny v dostatečné vzdálenosti od ploch určených pro bydlení, rekreaci či občanské vybavení.²¹⁶ Svoji úlohu v zemědělském podnikání sehrává také proces posuzování vlivů na životní prostředí probíhající podle zákona EIA²¹⁷, jehož předmětem je mj. též chov hospodářských zvířat.²¹⁸

V rámci veřejnoprávní regulace zápachu hrají významnou roli orgány veřejné správy, jejichž posláním je ochrana jednotlivých veřejných zájmů. V případě obtěžování zápachem jsou to zejména příslušné stavební úřady, které jsou příslušné k vydání správních aktů podle stavebního zákona (např. územního rozhodnutí, stavebního povolení, povolení zkušebního provozu či kolaudačního souhlasu), a dále příslušné orgány ochrany ovzduší, včetně České inspekce životního prostředí, jejichž působnost je vymezena právními předpisy z oblasti ochrany ovzduší, popř. integrované prevence.

13.2 Regulace pachových látek v zákoně č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší

Zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů (zákon o ochraně ovzduší), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 86/2002 Sb.“) zavedl regulaci pachových látek, kterou dřívejší

²¹⁵ Blíže srov. DIENSTBIER, F.: Územní plánování. In: SLÁDEČEK, V., POUPEROVÁ, O. a kol.: *Správní právo - zvláštní část (vybrané kapitoly)*. 2. vydání. Praha: Leges, 2014, ISBN 978-80-87576-48-9.

²¹⁶ Podle § 3 odst. 3 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na území, se plochy s rozdílným způsobem využití vymezují v územních plánech s ohledem na specifické podmínky a charakter území zejména z důvodů omezení střetů vzájemně neslučitelných činností a požadavků na uspořádání a využívání území.

²¹⁷ Blíže srov. DVORÁK, L.: *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí s komentářem*. Vyd. 1. Praha: ABF - Arch, 2005, 187 s. ISBN 80-86905-01-2.

²¹⁸ V příloze č. 1 k zákonu č. 100/2001 Sb. je chov hospodářských zvířat s kapacitou nad 180 dobytčích jednotek (1 dobytčí jednotka = 500 kg živé hmotnosti) uveden v kategorii I (záměry vždy podléhající posouzení) a chov hospodářských zvířat s kapacitou od 50 do 180 dobytčích jednotek spadá do kategorie II (záměry vyžadující zjišťovací řízení).

právní úprava na úseku ochrany ovzduší²¹⁹ (např. zákon č. 301/1991 Sb.²²⁰) neupravovala. Zákon č. 86/2002 Sb. používal pojem „přípustná míra obtěžování zápachem“, přičemž v § 10 odst. 1 stanovil, že „*vnášení pachových látek ze stacionárních zdrojů do ovzduší nad přípustnou míru obtěžování zápachem není dovoleno*“. Odstavec 2 téhož ustanovení dále ve spojení s § 55 odst. 2 zmocňoval Ministerstvo životního prostředí k vydání prováděcí vyhlášky, která měla stanovit přípustnou míru obtěžování zápachem a způsob jejího zjišťování, emisní limity pachových látek, a dále rozsah a způsob stanovení koncentrace pachových látek. Na základě tohoto zákonného zmocnění byla přijata vyhláška č. 362/2006 Sb., o způsobu stanovení koncentrace pachových látek, přípustné míry obtěžování zápachem a způsobu jejího zjišťování, která nabyla účinnosti dne 1. srpna 2006.

Aby byla překročena přípustná míra obtěžování zápachem, musely být podle vyhlášky č. 362/2006 Sb. splněny současně dva předpoklady: musela být podána stížnost více než 20 obyvateli, kteří bydlí nebo pracují v oblasti, v níž k obtěžování dochází, a současně muselo být orgánem ochrany ovzduší zjištěno, že na zdroji znečišťování ovzduší došlo k porušení povinnosti, která mohla obtěžování zápachem způsobit. Zdrojem obtěžování zápachem tudíž nemohl být zdroj, který dodržoval podmínky ochrany ovzduší, které mu byly pro provoz schváleny. Tento přístup se stal předmětem kritiky ze strany veřejného ochránce práv, který poukazoval zejména na absenci emisních limitů pachových látek, které mělo Ministerstvo životního prostředí vyhláškou stanovit na základě výše uvedeného zákonného zmocnění.²²¹

13.3 Regulace pachových látek v zákoně č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší

Nový zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 201/2012 Sb.“) přistupuje k problematice

²¹⁹ K tomu srov. např. DVORÁK, L.: *Historie legislativy v oblasti ochrany ovzduší*. České právo životního prostředí, roč. XII, č. 2/2012 (32), str. 7 – 16.

²²⁰ Zákon č. 309/1991 Sb., o ochraně ovzduší před znečišťujícími látkami (zákon o ovzduší), ve znění pozdějších předpisů. Blíže srov. např. JANČÁŘOVÁ, I.: *Právní úprava na ochranu ovzduší*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1993, ISBN 80-210-0579-3.

²²¹ Zpráva dle ustanovení § 24 odst. 1 písm. b) zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, ze dne 2. 4. 2012 ve věci „*Pochybení Ministerstva životního prostředí vyhýbajícího se povinnosti regulovat zápach*“.

regulace pachových látek výrazně odlišným způsobem, než předchozí zákon č. 86/2002 Sb.

V ustanovení § 2 písm. b) zákona je definována znečišťující látka, jako „*látka, která svou přítomností v ovzduší má nebo může mít škodlivé účinky na lidské zdraví nebo životní prostředí anebo obtěžuje zápachem*“.²²²

Znečišťující látky tedy podle nové právní úpravy zahrnují i látky, které obtěžují zápachem (tj. pachové látky). Na základě takto širokého vymezení pojmu „znečišťující látka“ se v podstatě všechny právní nástroje v zákoně o ochraně ovzduší určené k regulaci znečišťujících látek vztahují i na regulaci zápachu. Pachové látky z tohoto důvodu nejsou v zákoně upraveny speciálně, ale uplatňuje se na ně obecná úprava nástrojů k regulaci znečištění a znečištění ovzduší. Zákon č. 201/2012 Sb. ani jeho prováděcí předpisy nestanoví zákonné emisní limity pro pachové látky.

K regulaci zápachu dochází v rámci vydávání závazných stanovisek a povolení vydávaných orgány ochrany ovzduší podle § 11 odst. 2 a 3 zákona č. 201/2012 Sb., které jsou úzce spjaty s procesy podle stavebního zákona. Jedná-li se o vyjmenovaný zdroj uvedený v příloze č. 2 k zákonu č. 201/2012 Sb. (např. kompostárny a zařízení na biologickou úpravu odpadů o projektované kapacitě rovné nebo větší než 10 tun na jednu základku nebo větší než 150 tun zpracovaného odpadu ročně, chovy hospodářských zvířat s celkovou roční emisí amoniaku nad 5 t včetně), vydává příslušný krajský úřad závazné stanovisko ve fázi územního řízení a závazné stanovisko ve fázi stavebního řízení (případně řízení o změně stavby či o dodatečném povolení stavby). Závazné stanovisko k územnímu a stavebnímu řízení a k řízení o vydání kolaudačního souhlasu z hlediska ochrany ovzduší, vč. regulace případného zápachu, vydává u zdrojů neuvedených v příloze č. 2 k zákonu č. 201/2012 Sb. obecní úřad s rozšířenou působností.²²³ Samostatným rozhodnutím pak vydává krajský úřad povolení provozu vyjmenovaného stacionárního zdroje.

Oproti předchozí právní úpravě dané zákonem o ochraně ovzduší z roku 2002 rozhodnutí krajského úřadu ve fázi povolení provozu stacionárního zdroje uvedeného v příloze č. 2 již není podkladovým rozhodnutím pro řízení podle stavebního zákona [srov. úpravu

²²² MORÁVEK, J., TOMÁŠKOVÁ, V., BERNARD, M., VÍCHA, O.: *Zákon o ochraně ovzduší. Komentář*. Praha: C.H.Beck, 2013, 435 s., ISBN 978-80-7400-477-3, str. 9.

²²³ § 11 odst. 3 zákona č. 201/2012 Sb.

§ 17 odst. 1 návětí tohoto odstavce a písmeno d) zákona o ochraně ovzduší z roku 2002], ale je samostatným rozhodnutím vydávaným v samostatném, na jiných řízeních a předpisech zcela nezávislém řízení. Řízení podle § 11 odst. 2 písm. d) se vede bez jakékoliv závislosti na tom, zda je nebo má být ve věci vedeno řízení podle stavebního zákona. Toto řízení se tedy (na rozdíl od fáze umístění a stavby stacionárního zdroje) musí vést i v případě povolování provozu stacionárních zdrojů uvedených v příloze č. 2, u kterých není vyžadováno vedení řízení podle stavebního zákona či zákona horního. (...) Stacionární zdroje vyjmenované v příloze č. 2 k zákonu o ochraně ovzduší není možné provozovat bez povolení provozu, a proto příslušný stavebník musí požádat před zahájením zkušební provozu krajský úřad o vydání povolení provozu dle § 12 odst. 2 písm. d). Krajský úřad v tomto povolení může stanovit podmínky pro různé fáze provozu, tedy i pro zkušební provoz, jakož i podmínky pro trvalý provoz, který bude následovat po vydání kolaudačního souhlasu.²²⁴ Je tedy zřejmé, že co se týká užívání stavby, která je současně stacionárním zdrojem znečištění, postupy orgánu ochrany ovzduší při vydávání povolení provozu podle zákona č. 201/2012 Sb. jsou od postupů stavebního úřadu směřujících k povolení užívání podle stavebního zákona odděleny, s tím že stavebník každopádně musí splnit požadavky obou právních předpisů (od toho se samozřejmě odvíjí i možnosti sankcionování příslušným správním orgánem v případě nesplnění požadavků jednoho ze zákonů).

Obtěžování zápachem pak lze regulovat zejména v rámci závazných podmínek stanovených v povolení provozu vyjmenovaných stacionárních zdrojů uvedených v příloze č. 2 k zákonu č. 201/2012 Sb. (např. kompostárny a zařízení na biologickou úpravu odpadů o projektované kapacitě rovné nebo větší než 10 tun na jednu základku nebo větší než 150 tun zpracovaného odpadu ročně, chovy hospodářských zvířat s celkovou roční emisí amoniaku nad 5 t včetně). V rámci povolení provozu a zejména v rámci provozního řádu, který je součástí tohoto povolení, může orgán ochrany ovzduší stanovit konkrétní technické podmínky provozu založené na nejlepších dostupných technikách vedoucí ke snížení emisí pachových látek.

Náležitosti provozního řádu jsou upraveny v příloze č. 12 k vyhlášce č. 415/2012 Sb., o přípustné úrovni znečištění a jejím zjištění a o provedení některých dalších ustanovení zákona o ochraně ovzduší. Provozovatel chovu hospodářských zvířat v provozním řádu mj. uvádí „*působ ustájení*

²²⁴ Op. cit. sub. 222, str. 124 – 125.

a projektovanou kapacitu ustájení hospodářských zvířat, způsob odvádění amoniaku do ovzduší, referenční nebo snižující technologie podle Metodického pokynu Ministerstva životního prostředí „Stanovení kategorie a uplatnění snižujících technologií u zemědělských zdrojů“²²⁵ pro chovy hospodářských zvířat, skládky chlévského hnoje a kejdy a způsoby zapravení na pozemek, u kterých je deklarován emisní hmotnostní tok amoniaku do ovzduší, a které budou v rámci plánu u stacionárního zdroje instalovány, nebo jiné technologie snižující emise amoniaku, popř. další související technickoorganizační opatření.“²²⁶ Provozovatel stacionárního zdroje emitujícího znečišťující látky obtěžující zápachem (např. kompostárny, zařízení na biologickou úpravu odpadů či chovu hospodářských zvířat), uvádí v provozním řádu technická a provozní opatření k omezení emisí těchto látek.²²⁷

Pro úplnost je v této souvislosti třeba uvést, že plány zavedení správné zemědělské praxe u stacionárních zdrojů schválených podle předchozí právní úpravy (tedy podle zákona č. 86/2002 Sb.) se považují za provozní řády podle zákona č. 201/2012 Sb.²²⁸

Pro chovy hospodářských zvířat s celkovou roční emisí amoniaku nad 5 t včetně je dále v příloze č. 8 k vyhlášce č. 415/2012 Sb. stanovena technická podmínka provozu: „Za účelem předcházení emisí znečišťujících látek obtěžujících zápachem zajistit technicko-organizační opatření ke snížení těchto emisí např. využitím snižujících technologií, jejichž seznam je uveden ve Věstníku Ministerstva životního prostředí.“²²⁹

Z odborné literatury týkající se technicko-organizačních opatření ke snižování emisí pachových látek²³⁰ vyplývá, že pro dosažení: „co nejlepších výsledků ve snižování hladiny amoniaku emitovaného do životního prostředí je v první řadě nutné minimalizovat jeho zdroje:

- na úrovni stáje – složení krmné dávky může značně ovlivnit složení exkrementů; s emisemi amoniaku do ovzduší přímo souvisí systém větrání ve stájích; technologie ustájení s důrazem na konstrukční řešení podlah, stejně tak i mikroklima;

²²⁵ Metodický pokyn odboru ochrany ovzduší k zařazování chovů hospodářských zvířat podle zákona č. 201/2012 Sb. o ochraně ovzduší, k výpočtu emisí znečišťujících látek z těchto stacionárních zdrojů a k seznamu technologií snižujících emise z těchto stacionárních zdrojů. Věstník Ministerstva životního prostředí, roč. XIII, č. 2/2013, str. 38 – 54.

²²⁶ Bod 19 přílohy č. 12 k vyhlášce č. 415/2012 Sb.

²²⁷ Bod 21 přílohy č. 12 k vyhlášce č. 415/2012 Sb.

²²⁸ § 41 odst. 7 zákona č. 201/2012 Sb.

²²⁹ Op. cit. sub. 225.

²³⁰ Op. cit. sub. 215.

- *na úrovni skladování se jedná o zabránění nadměrného vypařování ze skladované kejdy;*
- *na úrovni aplikace kejdy na pole je nutné zdůraznit, že dodržováním zásad aplikace kejdy na pole spolu s dodržováním správného technologického postupu je možné snížit hladinu vypařeného amoniaku.“*

Podle § 4 odst. 2 zákona č. 201/2012 Sb. jsou specifické emisní limity stanoveny buď pro jednotlivé typy stacionárních zdrojů vyhláškou č. 415/2012 Sb. nebo je může stanovit krajský úřad v povolení provozu stacionárního zdroje. Zákon č. 201/2012 Sb. tak umožňuje, aby krajský úřad v povolení provozu stanovil i specifické emisní limity, které nejsou uvedeny ve vyhlášce č. 415/2012 Sb., tzn. emisní limity pro jiné znečišťující látky, než stanovuje prováděcí předpis nebo přísnější emisní limity než jsou uvedené v prováděcím předpise.²³¹ Vzhledem k tomu, že pachová látka se podle definice uvedené v § 2 písm. a) zákona č. 201/2012 Sb. považuje za látku znečišťující, lze zdroji stanovit v rámci povolení provozu specifický emisní limit i na pachové látky.

U stacionárních zdrojů již existujících je možné provést změny v povolení na základě § 13 zákona č. 201/2012 Sb., dojde-li ke změně okolností, které byly rozhodné pro stanovení závazných podmínek pro provoz stacionárního zdroje, přičemž rozhodnými okolnostmi mohou být jak změny vyplývající z nové právní úpravy, tak skutečnosti na samotném zdroji. V rámci změny povolení provozu lze zpřísnit závazné podmínky pro provoz daného zdroje (např. stanovením technických podmínek provozu nebo uložením specifických emisních limitů na pachové látky).

13.4 Regulace pachových látek v zákoně č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění

Za určitých okolností se na výkon podnikatelské činnosti v zemědělství vztahuje též právní úprava integrované prevence a omezování znečištění

²³¹ Problematika stanovování závazných podmínek provozu bioplynových stanic, včetně tzv. zemědělských bioplynových stanic zpracovávajících materiály rostlinného charakteru nebo statková hnojiva, je upravena v Metodickém pokynu ke schvalování provozu bioplynových stanic a stanovování závazných podmínek provozu z hlediska ochrany životního prostředí. Věstník Ministerstva životního prostředí, roč. XIV, č. 2/2014, str. 129 – 171.

upravená v zákoně o IPPC²³² Konkrétně se jedná zejména o chov hospodářských zvířat, neboť mezi kategorie činností spadajících do působnosti tohoto zákona patří podle jeho přílohy č. 1 též „*intenzivní chov drůbeže nebo prasat s prostorem pro více než 40000 kusů drůbeže, s prostorem pro více než 2000 kusů prasat na porážku nad 30 kg, nebo s prostorem pro více než 750 kusů prasníc.*“²³³

V daném případě jsou pak správní akty, které by jinak byly vydávány podle zákona č. 201/2012 Sb. (tedy závazné stanovisko k umístění stacionárního zdroje znečištění nebo povolení jeho provozu²³⁴) nahrazeny integrovaným povolením, které vydává krajský úřad, popř. Ministerstvo životního prostředí. Tyto závazné podmínky musí vždy zahrnovat podmínky, postupy a opatření, které by jinak byly stanoveny na základě zvláštních právních předpisů (tedy i na základě zákona č. 201/2012 Sb.).²³⁵ Při stanovení závazných podmínek provozu, zejména emisních limitů, krajský úřad vychází z nejlepších dostupných technik (BAT) a použije závěry o nejlepších dostupných technikách, aniž by však předepisoval použití jakékoli konkrétní metody či technologie. Takto stanovené závazné podmínky provozu nesmí být mírnější než podmínky provozu, které by jinak byly stanoveny podle zvláštních právních předpisů (tedy v daném případě podle zákona č. 201/2012 Sb.).²³⁶ Z hlediska podnikání v zemědělství a chovu hospodářských zvířat je v tomto směru klíčový referenční dokument o nejlepších dostupných technikách (BREF) týkající se intenzivního chovu drůbeže a prasat,²³⁷ který popisuje mj. technologie pro snížení zápachu.

13.5 Závěr

Při regulaci zápachu je zásadní brát na zřetel princip prevence, neboť velmi častou situací je, že stacionární zdroj znečišťování plní všechny emisní limity, podmínky provozu a využívá nejlepší dostupné techniky, avšak přesto je předmětem stížností na zápach. Důvodem v těchto případech

²³² Zákon č. 76/2002 Sb., ve znění zákona č. 64/2014 Sb., transponuje do právního řádu ČR směrnici Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU o průmyslových emisích. Bližše srov. SLAVÍK, J.: *Směrnice o průmyslových emisích a její transpozice v oblasti integrované prevence*. České právo životního prostředí, roč. XII, č. 2/2012 (32), str. 53 – 62.

²³³ Bod 6. 6. přílohy č. 1 k zákonu č. 76/2002 Sb.

²³⁴ § 40 odst. 2 zákona č. 201/2012 Sb.

²³⁵ § 13 odst. 6 zákona č. 76/2002 Sb.

²³⁶ § 14 odst. 3 zákona č. 76/2002 Sb.

²³⁷ Dostupný na <http://www.ippc.cz/obsah/CF0135/vlastni-dokumenty-bref>.

je nevhodné umístění zdroje blízko obytné zástavby nebo naopak umístění nové obytné zástavby příliš blízko již provozujícímu zdroji. Zásadní roli v prevenci obtěžování zápachem proto hraje již samotná fáze územního plánování a následné umístování a povolování stacionárních zdrojů znečištění ovzduší v rámci stavebního zákona. *De lege ferenda* lze zvážit zavedení minimální odstupové vzdálenosti například obytných zástaveb od specifických zdrojů zápachu, jako jsou např. intenzivní chovy hospodářských zvířat.

V praxi mohou samozřejmě nastávat i případy, kdy i přes výše uvedená opatření zdroj obtěžuje zápachem, ať již v rámci porušení provozních podmínek (provozního řádu) či jiných skutečností. Tyto situace by měly být řešeny příslušnými kontrolními orgány veřejné správy na úseku ochrany ovzduší, popř. integrované prevence, které mohou provozovateli stacionárního zdroje uložit opatření ke zjednání nápravy²³⁸ či pokutu za správní delikt²³⁹. V ostatních případech lze uvažovat o využití soudní ochrany v rámci řešení sousedských sporů v občanskoprávním řízení.

14 Regulace malých zdrojů znečišťování životního prostředí

Tereza Snopková

14.1 Úvod

V této kapitole se zabývám povinnostmi a možnostmi kontroly vlastníků, resp. provozovatelů malých zdrojů znečišťování životního prostředí. Předmětem mého zájmu jsou tedy přednostně fyzické osoby a dopad jejich činnosti na vybrané složky životního prostředí. Mimo analýzu zůstávají fyzické osoby podnikající a právnické osoby. Dopad jejich provozní činnosti je považován za zásadní ve vztahu k ohrožení a znečišťování životního prostředí, což se projevuje nejen v rozsahu právní regulace jejich činnosti, ale též v uplatnění odpovědnostních nástrojů.²⁴⁰ Oproti tomu dopad „běžné činnosti“ fyzických osob na životní prostředí je do určité míry podceňován. Přesto jej nelze považovat za málo významný.²⁴¹ Možnosti regulace činnosti

²³⁸ § 22 zákona č. 201/2012 Sb., popř. § 19 b zákona č. 76/2002 Sb.

²³⁹ § 25 až 26 zákona č. 201/2012 Sb., popř. § 37 až 38 zákona č. 76/2002 Sb.

²⁴⁰ Viz např. Damohorský, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C.H.Beck, 2010, s. 77.

²⁴¹ Příkladem může být každoročně významný dopad na kvalitu ovzduší v návaznosti na zahájení topné sezóny a s tím spojený nárůst využití spalovacích zdrojů v domácnostech.

fyzických osob coby vlastníků, resp. provozovatelů malých zdrojů znečišťování životního prostředí jsou do určité míry omezeny právě jejich postavením vlastníka (či uživatele) objektu, kde se zdroj znečišťování nachází. Právní úprava v tomto směru naráží na vyrovnávání veřejného zájmu na ochraně životního prostředí ve vztahu k ochraně vlastnického práva, zachování soukromí a nedotknutelnosti obydlí.

Právní úprava neobsahuje výslovnou definici malého zdroje znečišťování životního prostředí. Pro účely této kapitoly je tímto zdrojem zdroj využívaný fyzickou osobou (domácností²⁴²) pro běžnou denní potřebu, nikoliv pro podnikatelskou činnost. Úvahy k možnostem regulace znečišťování vedou jednak k oblasti ochrany ovzduší a pro účely srovnání k oblasti ochrany vod. Mimo tyto dva úseky práva životního prostředí by bylo možné zvažovat další oblasti, jako např. nakládání s odpady. Tyto však s ohledem na rozsah kapitoly ponechávám stranou.

Malé zdroje znečišťování životního prostředí lze s ohledem na výše uvedené členit podle:

- a) složky životního prostředí, na níž mají negativní dopad (ovzduší, povrchové nebo podzemní vody, další složky),
- b) doby působení na složku životního prostředí, kdy vliv může být průběžný nebo sezónní, popř. jednorázový,
- c) možnosti správních orgánů provádět přímou kontrolu zdroje znečišťování životního prostředí,
- d) nástrojů, které právní předpisy upravují k regulaci těchto zdrojů.

Uvedené členění nelze považovat za komplexní, natož jediné možné. Nicméně vytváří určitou strukturu následující analýzy.

14.2 Regulace malých zdrojů znečišťování ovzduší

Zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZoOvz“ definuje pouze zdroje vyjmenované, a to odkazem na přílohu č. 2 – Vyjmenované stacionární zdroje. Ostatní stacionární zdroje lze

²⁴² Pokud jde o použití pojmu „domácnost“, vycházím ze zavedeného výkladu, že se jedná o domácnost ve smyslu soužití osob v určitém prostoru, které společně trvale žijí a hradí náklady na své potřeby. Nicméně nejedná se o současně platnou legální definici, neboť ta v právním řádu chybí (v NOZ se sice pojem v různých modifikacích používá, ale není jednotně definován).

tedy označit jako nevyjmenované. Pokud jde o spalovací stacionární zdroje, pak lze s odkazem na předchozí právní úpravu ochrany ovzduší a pro účely této kapitoly hovořit o malých (stacionárních spalovacích) zdrojích znečišťování ovzduší.²⁴³ Jedná se o zdroje s příkonem do 300 kW. ZoOvz nespojuje regulaci nevyjmenovaných zdrojů s postavením subjektu provozovatele. Prakticky tak budu brát v úvahu pouze zdroje používané pro vytápění v domácnostech (zejména v rodinných domech), které nedosahují této horní kapacitní hranice, ale pohybují se spíše v desítkách kW příkonu. Na rozdíl od vyjmenovaných zdrojů, které lze přes povolení regulovat individuálně, u malých zdrojů je nutné využívat jiné (plošné) metody regulace.

14.2.1 Regulace v rámci územně plánovací a stavební činnosti

ZoOvz komplexně upravil možnost orgánů ochrany ovzduší uplatňovat stanoviska, resp. závazná stanoviska v rámci územně plánovací a stavební činnosti. MŽP je dotčeným orgánem při zpracování politiky územního rozvoje a zásad územního rozvoje. Krajský úřad je dotčeným orgánem při zpracování územního a regulačního plánu obce.

Do koncepčních dokumentů vydávaných podle stavebního zákona se tedy v souladu s § 12 odst. 1 ZoOvz promítnou požadavky z programů zlepšování kvality ovzduší a úrovně znečištění znečišťujícími látkami s imisními limity v příloze č. 1 k ZoOvz.²⁴⁴

Ve vztahu k realizačním nástrojům územního plánování je, pokud jde o malé zdroje znečišťování ovzduší, zásadní ustanovení § 11 odst. 3 ZoOvz. Obecní úřad obce s rozšířenou působností vydává podle tohoto ustanovení závazné stanovisko k územnímu a stavebnímu řízení a k řízení o vydání kolaudačního souhlasu právě u stacionárních zdrojů neuvedených v příloze č. 2 k ZoOvz. Pro vydání závazného stanoviska se uplatní kritéria upravená v § 12 odst. 1 ZoOvz naznačená výše. Lze si teoreticky představit situaci, kdy obecní úřad obce s rozšířenou působností prostřednictvím negativního závazného stanoviska s ohledem na úrovně znečištění v dané lokalitě zabrání vydání

²⁴³ Předchozí zákon o ochraně ovzduší (zákon č. 86/2002 Sb.) členil spalovací stacionární zdroje podle míry vlivu na kvalitu ovzduší na zvláště velké, velké, střední a malé. Malé zdroje nebyly definované subjektem, ale kapacitou zdroje do 0,2 MW.

²⁴⁴ Zákon o ochraně ovzduší specifikuje, kdy se z úrovně znečištění vychází a kdy se k nim přihlíží.

územního nebo stavebního rozhodnutí k objektu, kde se předpokládá vytápění za pomoci stacionárního spalovacího zdroje. Taková situace by pro realizátora stavby byla jistě nepřijemná. Zůstává otázkou, do jaké míry by mohl vycházet z uplatnění stanovisek dotčených orgánů ochrany ovzduší, která se promítla např. do územního a regulačního plánu, a předvídat postoj obecního úřadu v realizační fázi.

V situaci, kdy by existovala technická možnost a ekonomická přijatelnost napojení na soustavu zásobování tepelnou energií nebo zdroje, který není stacionárním zdrojem, bylo by třeba vycházet z povinnosti fyzické osoby využít tyto zdroje (viz § 16 odst. 7 zákona o ochraně ovzduší). Dodržování této povinnosti není zařazeno mezi kritéria pro rozhodování obecního úřadu při vydávání závazného stanoviska v realizační fázi územního plánování a ve stavebním řízení upravená v § 12 odst. 1 ZoOvz. Přesto by se mělo posouzení možnosti připojení na centrální zdroj do závazného stanoviska promítnout. Jednak proto, že výčet kritérií uvedený výše není taxativní, a jednak proto, že tím orgán ochrany ovzduší naplní principy ochrany ovzduší, pokud jde o nové stavby či změny staveb ve vztahu k jejich vytápění.²⁴⁵

14.2.2 Povinnosti provozovatelů malých zdrojů

Provozovatelé stacionárních zdrojů jsou obecně vázáni povinnostmi uvedenými v ustanovení § 17 ZoOvz. Jedná se o povinnost uvádět do provozu a provozovat stacionární zdroj v souladu s podmínkami stanovenými pro jeho provoz zákonem, prováděcími předpisy a výrobcem. K tomu se váže povinnost spalovat pouze paliva, která odpovídají kvalitě stanovené prováděcím právním předpisem a jsou určena výrobcem.

Kromě toho zákon výslovně zakazuje spalovat ve spalovacím stacionárním zdroji o jmenovitém tepelném příkonu do 300 kW méně kvalitní paliva, např. lignit (viz § 17 odst. 5 ZoOvz).

²⁴⁵ K tomu je třeba vzít v úvahu § 16 odst. 8 ZoOvz, podle něhož: „*Ministerstvo vyhláskou stanoví... pravidla pro stanovení ekonomické přijatelnosti využití tepla ze soustavy zásobování tepelnou energií nebo zdroje energie, který není stacionárním zdrojem.*“

Pokud jde o podrobná pravidla provozu zdroje a povolených paliv, provozovatel malého zdroje znečištění ovzduší je v zásadě vázán pouze „pokyny“²⁴⁶, které získá od výrobce spalovacího zdroje (kromě uplatnění § 17 odst. 5 ZoOvz).

Všechny výše uvedené povinnosti (tj. povinnost řídit se pokyny výrobce, spalovat pouze určená paliva atd.) mohou být vymáhány pod sankcí za přestupky upravené v § 23 ZoOvz. Jak však bude ukázáno dále, problém uplatnění deliktních ustanovení je v rozsahu kontrolní činnosti, kterou mohou oprávněné osoby vůči fyzickým osobám jako provozovatelům malých zdrojů pro vytápění domácností uplatňovat.

Provozovatel stacionárního zdroje je dále povinen dodržovat emisní limity, emisní stropy, technické podmínky provozu a tmavost kouře (tato povinnost je obecně stanovena všem provozovatelům stacionárních zdrojů). Na provozovatele malého zdroje znečištění životního prostředí se však prakticky váže pouze požadavek na dodržení tmavosti kouře, a to v souladu s prováděcí právním předpisem k ZoOvz. Nedodržení tmavosti kouře je přestupkem podle § 23 odst. 1 písm. c) ZoOvz.

Provozovatel malého zdroje znečištění ovzduší nemá na rozdíl od provozovatelů vyjmenovaných zdrojů povinnost vést provozní evidenci a pravidelně ohlašovat souhrnné údaje. Podle § 17 odst. 1 písm. d) ZoOvz má však povinnost předkládat příslušnému orgánu ochrany ovzduší na vyžádání informace o provozu zdroje a jeho emisích. Nemá-li však provozovatel povinnost měřit ani evidovat emise (a není ani povinen dodržovat emisní limity, přestože je tato obecná povinnost stanovena v zákoně všem provozovatelům stacionárních zdrojů, viz výše), je informační povinnost velmi omezená. V zásadě může jít o informaci o tom, že zdroj je skutečně provozován a jeho označení podle kupní smlouvy včetně údajů o jeho příkonu. Ovšem neposkytnutí informací by mohlo být sankcionováno jako přestupek podle § 23 odst. 1 písm. e) ZoOvz. Nabízí se však otázka významu plnění této povinnosti pro ochranu ovzduší.

Další povinnost provozovatelů stacionárních zdrojů – umožnit pověřeným osobám přístup ke stacionárnímu zdroji za účelem kontroly - je vyloučena

²⁴⁶ Tyto pokyny představuje zřejmě zejména návod k použití výrobku (manuál k montáži).

pro zdroje umístěné v rodinném domě, bytě nebo ve stavbě pro rodinnou rekreaci, nejsou-li využity pro podnikatelskou činnost [ustanovení § 17 odst. 1 písm. e) ve spojení s § 17 odst. 2 ZoOvz]. Nedopadá tedy na malé zdroje využívané fyzickými osobami v domácnostech. Tím je v podstatě znemožněna účinná kontrola spalovacích zdrojů v domácnostech, a to ve prospěch ochrany soukromí a nedotknutelnosti obydlí.²⁴⁷

Pro provozovatele nevyjmenovaných zdrojů se jmenovitým tepelným příkonem 10 až 300 kW, které slouží jako zdroj tepla pro teplovodní soustavu ústředního vytápění, platí dále povinnost provozovat zdroj v souladu s minimálními požadavky uvedenými v příloze č. 11 k ZoOvz, a provádět kontrolu technického stavu a provozu zdroje prostřednictvím odborně způsobilé osoby [§ 17 odst. 1 písm. g) a h) ZoOvz].²⁴⁸ Na porušení obou povinností se váže sankce za přestupek [§ 23 odst. 1 písm. g) a h) ZoOvz]. Vzhledem k tomu, že prakticky se orgány ochrany ovzduší nedostanou k přímé kontrole dodržování požadavků uvedených v příloze č. 11 k ZoOvz fyzickými osobami v domácnostech (v obydlí), je na místě uplatnění deliktní odpovědnosti za porušení povinnosti provádět pravidelnou kontrolu technického provozu, resp. nepředložení potvrzení o provedení této kontroly obecnímu úřadu s rozšířenou působností. Přičemž pouze poslední z těchto povinností je skutečně přezkoumatelná. Důvodem nepředložení potvrzení o kontrole může být prakticky to, že provozovatel zdroje si není vědom této povinnosti, popř. nechce platit činnost odborně způsobilé osoby. Důvodem však může být též to, že provozovatel zdroje neplní požadavky na provoz zdroje stanovené výrobcem, požadavky na kvalitu paliv, popř. limity upravené v příloze č. 11 k ZoOvz. Z toho důvodu neprovede kontrolu zdroje, jejíž výsledek by neobstál u orgánu ochrany ovzduší. V jedné skutkové podstatě přestupku (nepředložení potvrzení o kontrole zdroje) jsou tedy zahrnuty rozličné životní situace, jejichž řešení ne vždy směřuje ke zvýšení ochrany ovzduší.

²⁴⁷ Blíže viz Morávek, J., Tomášková, V., Bernard, M., Vícha, O. Zákon o ochraně ovzduší. Komentář. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2013, s. 223-224.

²⁴⁸ Povinnost plnit tyto povinnosti je v přechodných ustanoveních ZoOvz odložena na konec roku 2016, dokdy má proběhnout první kontrola zdroje odborně způsobilou osobou, resp. na září roku 2022, odkdy platí povinnost plnit minimální požadavky v příloze č. 11 k ZoOvz.

Dodržování povinností fyzických osob jako provozovatelů stacionárních zdrojů je zajištěno komplexní právní úpravou odpovědnosti za přestupky. Nicméně prakticky většinu skutkových podstat přestupků (viz § 23 ZoOvz) nelze využít. Orgány ochrany ovzduší nemohou vstoupit do bytu či domu, který slouží k bydlení, a provést tak kontrolu přímo na místě. Při ukládání sankce tak mohou u zdrojů, které neslouží jako zdroj pro ústřední vytápění vycházet pouze z velmi omezené povinnosti poskytovat informace o provozu zdroje. U zdrojů – kotlů se jmenovitým tepelným příkonem od 10 do 300 kW sloužících pro ústřední vytápění mohou vycházet z kvalifikovaného stanoviska uplatněného v revizní zprávě odborně způsobilého subjektu, které by již mělo být relevantním hodnocením situace (a určitou náhradou kontrolní činnosti ze strany státu). Kromě informačních povinností mohou orgány ochrany ovzduší sledovat tmavost kouře. Pokud by prokázaly nedodržení limitů upravených prováděcím právním předpisem, pak by sankce za přestupek reagovala bezprostředně na zjištěné nadlimitní znečištění ovzduší.

14.2.3 Výrobní přístup

Řešením pro vyvážení mezi limitovanými možnostmi zásahu do nedotknutelnosti obydlí a potřebou zajistit kvalitní ochranu životního prostředí a zdraví, může být tzv. výrobní přístup.

V ustanovení § 16 odst. 2 ZoOvz je upravena povinnost osoby „*uvádějící na trh v České republice spalovací stacionární zdroj o jmenovitém tepelném příkonu 300 kW a nižším, který slouží jako zdroj tepla pro teplovodní soustavu ústředního vytápění, prokázat certifikátem podle jiného právního předpisu²⁴⁹, že spalovací stacionární zdroj splňuje emisní požadavky pro tento stacionární zdroj podle přílohy č. 10 k ZoOvz*“. Příloha č. 10 k ZoOvz odlišuje požadavky ve dvou etapách. První limity – mezní hodnoty emisí jsou upraveny od 1. 1. 2014. Druhá etapa je datována od 1. 1. 2018.²⁵⁰

Prakticky to znamená, že od začátku roku 2014 nebude možné na trh v České republice uvést kotel, který nevyhovuje přísnějším emisním normám (kotle

²⁴⁹ Viz zákon č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů.

²⁵⁰ Rozlišení kotlů na tuhá paliva podle emisí a účinnosti upravuje norma ČSN EN 303-5, která rozděluje kotle do 4 emisních tříd (první třída zahrnuje kotle nejméně účinné).

1. a 2. emisní třídy podle ČSN EN 303-5). Další zpřísnění bude následovat od roku 2018, kdy bude ukončeno uvádění na trh kotlů na tuhá paliva 3. emisní třídy podle ČSN EN 303-5.

Touto cestou vytváří zákonodárce nepřímý tlak na provozovatele malých zdrojů znečištění ovzduší. Nenařizuje přímo, jaký typ kotle mají využívat, ale tím, že trh bude nabízet pouze omezený výběr účinnějších spalovacích kotlů, vede spotřebitele k tomu, že budou vybírat mezi emisně méně náročnějšími zdroji. To se promítá též do výše popsané povinnosti plnit od září roku 2022 emisní požadavky stanovené v příloze č. 11 k ZoOvz (týká se provozovatele nevyjmenovaného zdroje se jmenovitým tepelným příkonem 10 až 300 kW, který slouží jako zdroj tepla pro teplovodní soustavu ústředního vytápění). Tyto požadavky kvalitativně odpovídají kotlům minimálně 3. emisní třídy podle ČSN EN 303-5.

Pro některé domácnosti bude naplnění požadavků přílohy č. 11 k ZoOvz představovat významné investice ať již do přestavby stávajícího kotle, nebo do pořízení zcela nového stacionárního zdroje. Pro investory nových staveb jsou limity dané zákonem o ochraně ovzduší důležitým vodítkem pro plánování vytápění objektu.

Na osoby uvádějící předmětné kotle na trh (fyzické osoby podnikající a právnické osoby) dopadá sankce podle ustanovení § 25 odst. 1 písm. b) ZoOvz při nedodržení emisních požadavků nebo neprokázání příslušné certifikace výrobku.

Provozovatelé malých zdrojů znečištění ovzduší jsou z hlediska výrobkového přístupu vázáni povinnostmi uvedenými výše, které stanovením limitů v příloze č. 11 k ZoOvz na tento přístup navazují.

Výrobkový přístup upravený v ZoOvz je omezen pouze na zdroje sloužící jako zdroj tepla pro teplovodní soustavu ústředního vytápění. Nevztahuje se tedy na jiné spalovací stacionární zdroje v domácnostech. Přestože je výrobkový přístup vázán na zdroje do 300 kW, povinnosti (dodržovat od září roku 2022 emisní požadavky a předkládat od ledna 2017 na vyžádání orgánu ochrany ovzduší revizní zprávy) jsou ve vztahu ke zdrojům pro ústřední vytápění stanoveny pro kotle o jmenovitém tepelném příkonu 10 až 300 kW.

14.3 Regulace malých zdrojů znečišťování vod

VZ neupravuje zvláštním způsobem malé zdroje znečišťování vod. Reguluje využívání povrchových a podzemních vod za účelem trvale udržitelného užívání těchto vod. Vymezuje činnosti, které lze označit jako zvláštní nakládání s vodami. Jedná se o činnosti, které by mohly negativně ovlivnit povrchové nebo podzemní vody, a proto jsou vázány na povolení vodoprávního úřadu. Pro účely této kapitoly beru v úvahu nakládání s odpadními vodami, a to pro případy fyzických osob, které nevykonávají podnikatelskou činnost. Dále jsou tedy analyzovány možnosti regulace nakládání s odpadními vodami, pokud se jedná o odpadní vody z domácností.

14.3.1 Regulace v rámci územně plánovací a stavební činnosti

Dopady malých zdrojů znečišťování vod mohou být do určité míry koncepčně vyhodnoceny prostřednictvím stanovisek dotčených vodoprávních úřadů. VZ upravuje jednak stanoviska MŽP a MZe k politice územního rozvoje a k zásadám územního rozvoje (viz § 108 odst. 2 VZ), dále kompetenci krajských úřadů vyjádřit se k zásadám územního rozvoje a územním plánům obcí s rozšířenou působností (§ 107 odst. 1 písm. a) a b) VZ) a stanovisko obecních úřadů k územním plánům a regulačním plánům, nejde-li o územní plány těchto obcí (§ 106 odst. 2 VZ).

Pokud jde o realizační nástroje územního plánování – územní rozhodnutí a povolování staveb, vodoprávní úřady mají postavení dotčených orgánů (viz § 104 odst. 9, § 105 odst. 2, § 106 odst. 1, § 107 odst. 2, VZ). Prostřednictvím závazných stanovisek je zajištěno naplnění obecné povinnosti upravené v ustanovení § 5 odst. 3 VZ, podle něhož jsou: „*stavebníci povinni podle charakteru a účelu užívání těchto staveb je zabezpečit zásobováním vodou a odváděním, čištěním, popřípadě jiným zneškodňováním odpadních vod z nich v souladu s tímto zákonem*“.

14.3.2 Povinnosti provozovatelů malých zdrojů

Nakládání s odpadními vodami je možné zajistit několika způsoby. Jednou z možností je vybudování nepropustné jímky, nádrže, která slouží k akumulaci odpadních vod. Odpadní vody takto akumulované jsou potom odváženy na čistírnu odpadních vod. Vlastník, resp. uživatel této jímky není povinen

měřit objem ani míru znečištění odpadních vod. Jímka není vodním dílem, takže její povolení bude řešeno obecným stavebním úřadem. Podle ustanovení § 38 odst. 6 VZ je ten, „kdo akumuluje odpadní vody v bezodtokové jímce, povinen zajišťovat jejich zneškodňování tak, aby nebyla ohrožena jakost povrchových nebo podzemních vod a na výzvu vodoprávního úřadu nebo České inspekce životního prostředí prokázat jejich zneškodňování v souladu s tímto zákonem.“ VZ v ustanovení § 118 odst. 1 písm. d) upravuje skutkovou podstatu, podle níž se fyzická osoba dopustí přestupku, pokud nezajistí zneškodnění odpadní vody akumulované v bezodtokové jímce v souladu s vodním zákonem, tj. tak, aby nebyla ohrožena jakost povrchových nebo podzemních vod.²⁵¹ Prakticky by mělo jít o odvoz odpadních vod k čištění na čistírnu odpadních vod. Sankci za přestupek lze uložit pouze tehdy, pokud je prokázáno, že v případě jiného zneškodňování byla ohrožena jakost povrchových nebo podzemních vod. Sankce podle VZ není směřována ani na nesplnění výzvy vodoprávního úřadu nebo ČIŽP k předložení dokladů o zneškodňování vod ani např. na to, že odpadní vody nebyly předány osobě, která je předá k čištění na čistírnu odpadních vod. Ostatně VZ přímo neukládá uchovávat doklady o předání odpadních vod z jímky k čištění ani zneškodňovat odpadní vody pouze na čistírně odpadních vod. Neplnění výzvy příslušného úřadu může teoreticky vést k pořádkovým pokutám podle kontrolního řádu.²⁵² Ve vztahu ke kontrole jímky na místě, při níž by měly být odebrány vzorky k potřebným zjištěním kontrolních orgánů, a následně mohl být proveden hydrogeologický posudek, je třeba vycházet z kontrolního řádu a jím upravené možnosti vstupovat do staveb, na pozemky a do dalších prostor, s výjimkou obydlí (tato výjimka se netýká obydlí užívaného k podnikání), viz ustanovení § 7 kontrolního řádu. Prakticky tak je umožněno získat relevantní data, pokud se jedná o jímku umístěnou na pozemku kontrolované osoby. V případě nemožnosti ovlivnit v dané lokalitě podzemní vody odpadními vodami z jímky (kdy dochází k vypouštění např. přepadem na půdní

²⁵¹ Pro srovnání regulace domácností s podnikatelskými subjekty je třeba upozornit na to, že obdobný delikt je upraven mezi správními delikty v § 125c odst. 1 písm. d) vodního zákona.

²⁵² Zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád).

vrstvy), není možné uplatnit sankci za neoprávněné nakládání s vodami.²⁵³ V úvahu je však třeba vzít možnou odpovědnost podle zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů. Z hlediska fyzické osoby coby osoby povinné zajistit zneškodňování odpadních vod se jeví jako nejvýhodnější připojení na kanalizaci, kdy je odpovědnost za čištění odpadních vod přenesena na provozovatele kanalizace s výhradou dodržování kanalizačního řádu.

Pokud fyzická osoba hodlá vypouštět odpadní vody do vod povrchových nebo do vod podzemních, je v zásadě vázána povinností mít povolení k takovému vypouštění podle § 8 VZ. V rozhodnutí vodoprávního úřadu o povolení k vypouštění odpadních vod se stanoví nejvýše přípustné hodnoty množství a znečištění odpadních vod a dále místo a způsob měření objemu a znečištění vypouštění odpadních vod k naplnění povinnosti měřit a předávat výsledky vodoprávnímu úřadu (viz § 38 odst. 4 a 8 VZ). Pokud bude povolováno vypouštění odpadních vod po čištění v domácí čistírně odpadních vod, která je podle vodního zákona vodním dílem, bude povolení k nakládání s vodami spojeno se stavebním povolením k vodnímu dílu (§ 15 VZ).

Výjimkou z požadavku vypouštět odpadní vody pouze na základě povolení je situace upravená v § 15a VZ: „*K provedení vodních děl určených pro čištění odpadních vod do kapacity 50 ekvivalentních obyvatel, jejichž podstatnou součástí jsou výrobky označované CE podle zvláštního právního předpisu,*²⁵⁴ *postačí ohlášení vodoprávnímu úřadu.*“

Na vlastníka, resp. provozovatele takto typizovaného vodního díla se pak v souladu s ustanovením § 38 odst. 5 VZ nevztahuje povinnost měřit objem a znečištění odpadních vod a ohlašovací povinnost. Vodoprávní úřad tak v podstatě ztrácí možnost budoucí kontroly nakládání s vodami.

Fyzická osoba se dopustí přestupku, pokud vypouští odpadní vody (tedy nakládá s povrchovými nebo podzemními vodami) bez povolení k nakládání

²⁵³ Blíže viz Mazancová, E. Právní úprava zneškodňování odpadních vod podle vodního zákona. *Ekologie a právo*. 2005, č. 2, s. 11-15.

²⁵⁴ Zákon č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

s vodami, v rozporu s ním, nebo pokud neměří objem či míru znečištění odpadních vod, popř. výsledky nepředá vodoprávnímu úřadu (viz § 116 odst. 1 písm. b), § 118 odst. 1 písm. a) a c) VZ).²⁵⁵

Sankční ustanovení se z povahy věci neváží na ohlášené vodní dílo podle § 15a VZ a tedy vypouštění odpadních vod z certifikované domácí čistírny odpadních vod.

Povinnosti při vypouštění, resp. zneškodňování odpadních vod pokrývají všechny relevantní situace. V případě vypouštění odpadních vod do vod povrchových anebo do vod podzemních je zajištěna též přímá návaznost na uplatnění sankčních opatření v případě neplnění povinností. V případě akumulace odpadních vod v jímce a následně předání k čištění je sankce vázána na prokázání ohrožení jakosti povrchových nebo podzemních vod ze strany kontrolního orgánu. Zde je tedy situace ztížena požadavkem na přímou kontrolní činnost a získání konkrétních vzorků, která je regulována VZ a též kontrolním řádem.

14.3.3 Výrobkový přístup

Jak již bylo naznačeno výše, VZ pro účely vypouštění odpadních vod z vodních děl určených pro jejich čištění umožňuje využít zjednodušeného procesu povolování, pokud se jedná o certifikované výrobky. Tento postup mohou využít v zásadě vlastníci či provozovatelé plánující realizovat stavbu domovní čistírny odpadních vod s kapacitou do 50 ekvivalentních obyvatel.

V takovém případě postačí ohlášení stavby vodoprávnímu úřadu. Pokud vodoprávní úřad s provedením stavby souhlasí, považuje se přímo ze zákona za povolené též vypouštění odpadních vod do vod povrchových nebo podzemních podle ustanovení § 8 odst. 1 písm. c) VZ.

Podmínkou pro uplatnění zjednodušeného postupu je to, že výrobky použité jako základ pro čistírnu odpadních vod jsou označeny CE. Využitím takových výrobků stát zaručuje, že fyzická osoba jedná v souladu s právem, a její negativní dopad na životní prostředí je udržován v rámci zákonných limitů.

²⁵⁵ V případě zneškodňování odpadních vod tím, že budou využity jako závlhka na pozemek, by se jednalo o vypouštění, na které je třeba povolení podle § 8 VZ, pouze v případě, že by mohlo dojít ke vniknutí do podzemních, resp. povrchových vod. Blíže viz Mazancová, E. Právní úprava zneškodňování odpadních vod podle vodního zákona. *Ekologie a právo*. 2005, č. 2, s. 11-15.

Pokud by v praxi docházelo k nadměrnému znečištění povrchových nebo podzemních vod (které by nebylo vázáno na udržovací práce, popř. obnovu vodních děl podle § 15a odst. 3 VZ), pak by bylo třeba nápravu požadovat od státu.

14.4 Závěr

Srovnání regulace malých zdrojů znečištění ovzduší a povrchových a podzemních vod nemůže být z povahy věci zcela přesné. V právní úpravě ochrany ovzduší jsou výslovně odlišeny zdroje, které mají významný negativní dopad na kvalitu ovzduší (vyjmenované zdroje). Ostatní zdroje lze vnímat jako malé (tj. s menším dopadem). V právní úpravě ochrany vod takové rozlišení ve vztahu k odpadním vodám není. VZ reguluje nikoliv zdroje či zařízení, ale určité činnosti, které mají vliv na kvalitu vod. Nicméně smyslem této kapitoly nebylo přímé srovnání obou úprav, ale identifikace povinností fyzických nepodnikajících osob na jedné straně a možností právní regulace jejich znečišťující činnosti na straně druhé.

Mezi nástroji regulace při územně plánovací a stavební činnosti zakotvuje ZoOvz i VZ možnost a současně povinnost dotčených orgánů vyjádřit se k územně plánovacím nástrojům z hlediska dotčené složky životního prostředí. Dopad tohoto vyjádření (jeho promítnutí do koncepčních nástrojů územního plánování) na malé zdroje znečištění životního prostředí nemusí být bezprostřední. I z koncepčních nástrojů je však možné vyčíst limity navazujícího rozhodování ve vztahu k těmto malým zdrojům.

ZoOvz upravuje pro územní řízení i pro povolování staveb závazné stanovisko obecního úřadu obce s rozšířenou působností – pro regulaci malých zdrojů znečištění ovzduší. Obdobně VZ zakládá možnost, ale též povinnost vodoprávních úřadů vstoupit do povolovacích procesů podle stavebního zákona jako dotčené orgány. Kromě toho vodoprávní úřad vykonává působnost speciálního stavebního úřadu pro povolování vodních děl.

Na fyzické osoby jako znečišťovatele dopadá řada povinností k ochraně ovzduší a vod. Nikoliv ve všech případech umožňují právní předpisy bezprostřední kontrolu znečištění. V ochraně ovzduší je zakotvena omezená regulace spalovacích stacionárních zdrojů v domácnostech, pokud se jedná o jiné zdroje, než kotle s tepelným příkonem 10-300 kW určené jako zdroje

pro teplovodní soustavu ústředního vytápění. Provozovatel standardních krbových kamen k vytápění bytu je povinen dodržovat tmavost kouře (ovšem prokázání porušení povinnosti vyžaduje řadu měření ze strany kontrolního orgánu) a poskytovat orgánu ochrany ovzduší na žádost informace o zdroji (tj. informaci o tom, že zdroj má a provozuje a možná to, jaká je jeho výrobní označení). Provozovatele výše zmíněného kotle s daným příkonem a využitím je možné sankcionovat v podstatě jen za neprovedení revizní kontroly zdroje, resp. nepředložení potvrzení o kontrole na vyžádání orgánu ochrany ovzduší. Pokud se jedná o zdroje umístěné v obydlí, nemají orgány ochrany ovzduší možnost provést přímou kontrolu provozu zdroje na místě.

VZ zásadně vyžaduje pro vypouštění odpadních vod do vod povrchových nebo podzemních povolení. Plnění podmínek povolení může být kontrolováno a případné porušení sankcionováno. Mimo tento režim je ohlášení certifikovaného vodního díla, které nevyžaduje zvláštní získání povolení k vypouštění odpadních vod. Pro taková vodní díla se neuplatní ani povinnost následného měření a ohlašování objemu a míry znečištění odpadních vod. Pokud jde o jímky využívané k akumulaci odpadních vod, přezkoumání jejich řádného užívání a zejména zjišťování, zda jsou odpadní vody likvidovány tak, aby nedošlo k ohrožení jakosti povrchových nebo podzemních vod, je v kompetenci kontrolních orgánů. Ty mohou v souladu s kontrolním řádem vstupovat na pozemky (nikoliv do obydlí) a provádět např. odběr vzorků pro účely hydrogeologického průzkumu.

Na obou úsecích právní úpravy se uplatňuje výrobkový přístup. Jeho podstatou je to, že umožňuje malým znečišťovatelům životního prostředí (v ochraně ovzduší jde o kotle pro ústřední vytápění do 300 kW, v ochraně vod o domovní čistírny odpadních vod do kapacity 50 ekvivalentních obyvatel) využít výrobek, jehož technické parametry zajistí, že současně jsou plněny požadavky ochrany životního prostředí. V oblasti ochrany ovzduší je dokonce povinnost směřována na dodavatele výrobků na trh, kdy v určitém časovém horizontu nebude vůbec možné získat méně účinný spalovací kotel. Výrobkový přístup považuji za žádoucí. Podle mého názoru vhodně propojuje přístupy zákonodárce napříč složkami životního prostředí.

Prakticky se nabízí otázka, zda plošné využití certifikovaných výrobků bude z pohledu životního prostředí dostačující. Nicméně odpovědnost za tuto dostatečnost již nenese ten, kdo výrobový přístup využil, ale stát, který garantuje právo na příznivé životní prostředí.

Na úplný závěr této kapitoly považuji za důležité zdůraznit to, že při regulaci malých zdrojů znečišťování životního prostředí jde zejména o regulaci činnosti jednotlivců, domácností. Podle mého názoru nemá jít o jejich extrémní zatížení, ale spíše o vytvoření podmínek pro to, aby mohli naplnit své osobní potřeby v duchu udržitelného rozvoje, který zahrnuje nejen aspekt environmentální, ale též ekonomický a sociální.

15 Kompenzace vlastníkům za zhoršení jejich životního prostředí

Petra Humlíčková

15.1 Zhoršování životního prostředí vlastníka

Soudobá společnost ke své existenci využívá a nezbytně potřebuje mnoho zařízení a činností, které jsou pro své bezprostřední okolí obtěžující. Příkladem takového veřejně prospěšného zařízení může být povrchový důl, jaderná elektrárna nebo dopravní tepna. Vzhledem k poměrně vysoké hustotě obyvatel jsou tyto záměry mnohdy umístěny tak, že negativně ovlivňují i jednotlivé vlastníky²⁵⁶ v okolí záměru.

Dochází tak **ke střetu prospěšnosti záměru pro společnost jako celek a zátěže způsobené záměrem pro jednotlivé vlastníky**. Vlastníci se takovýmto záměrům přirozeně brání, případně požadují omezení či úplné zastavení jejich provozu.

Intenzitou negativních vlivů záměru se zabýval ve své práci S. Ljungman již ve čtyřicátých letech minulého století²⁵⁷. Tyto vztahy rozdělil na tři různé oblasti, zleva doprava pak narůstá negativní vliv chování vůči životnímu pro-

²⁵⁶ Dotčenými subjekty mohou být samozřejmě i osoby odlišné od vlastníků. Vzhledem k zaměření monografie i ke zjednodušení celé zkoumané problematiky se budu dále zabývat pouze vlastníky, byť je většina závěrů platná i pro dotčené „nevlastníky“.

²⁵⁷ Viz Ljungman, S., Om skoda och olångehet fran grannfastighet, 1943 citováno z Larsson, M.-L.: The Law of Environmental Damage: Liability and Reparation, Stockholm, 1997.

středí a je možné je nazvat jako „neregulované“, „regulované“ a „zakázané“. První oblast zleva (oblast č. 1 - neregulovaná) vymezuje chování, které sice poškozují životní prostředí, ale je povolené bez vzniku jakékoliv odpovědnosti či regulace. Takovéto chování tedy ani není nutné povolovat ve zvláštním správním řízení, ale i zde se na znečišťovatele uplatní obecná povinnost minimalizovat negativní dopady svého jednání. Subjekty poškozené touto činností nemají nárok na náhradu vzniklé škody. Poškození je totiž považováno za „nepodstatné“, podlimitní a musí být proto každým tolerováno. Druhá oblast (oblast č. 2 - regulovaná) znázorňuje chování, které je sice stále povolené, ale za jeho výkon je vyžadována určitá náhrada. Obecně by ji bylo možné nazvat jako cenu znečištění. V soukromém právu je touto cenou znečištění právě náhrada škody. Ve veřejném právu do této ceny spadají náklady na získání povolení k činnosti, náklady na výkon činnosti v souladu s legislativními požadavky a také odpovědnost za újmy na životním prostředí. Třetí oblast - zakázaná, která je nejvíce vpravo, pak ohraničuje chování, které poškozují životní prostředí takovým způsobem, že již není dále povolené. V této oblasti se pak uplatní celá škála odpovědností. Základní odpovědností v této oblasti je veřejnoprávní odpovědnost s povinností nápravy vzniklé ztráty na životním prostředí, včetně administrativněprávních i trestněprávních sankcí. Takovéto chování bude i samozřejmě základem pro nárok na soukromoprávní náhradu škody.

Negativní vliv záměrů, kterými se budu zabývat v této kapitole, nespádají do skupiny třetí, tj. zakázaných činností. Nebudu se tedy zabývat zhoršením životního prostředí při nejrůznějších haváriích nebo nezákonné činnosti. Z povahy věci se nebude jednat ani o činnosti zcela neregulované, zkoumané záměry jsou zpravidla pro svůj rozsah povolovány, byť mnohdy není dostatečně zohledňován jejich negativní vliv na dotčené vlastníky.

Společnost ke své existenci potřebuje realizovat záměry, které zhoršují životní prostředí vlastníků. Tyto záměry jsou sice regulovány, ale nejsou zakázány a dotčení vlastníci z nich nemají žádný přímý prospěch. Cílem této kapitoly je proto se zabývat se otázkou, zda by přímé kompenzace vlastníků mohly zlepšit plánování a realizaci záměrů.

15.2 Způsob kompenzace - současný stav

Vzhledem k výše uvedenému střetu mezi poškozováním životního prostředí a obecnému zájmu na realizaci záměrů dochází ke kompenzaci tohoto omezení, a to ve třech různých skupinách:

- veřejnoprávní poplatky
- občanský zákoník
- dobrovolné nástroje.

Dále se budu zabývat analýzou kompenzací dle jednotlivých skupin a hodnocením jejich vlivu na postoj poškozovaných vlastníků k obecně prospěšným záměrům.

15.2.1 Poplatky

Naprostá většina zkoumaných činností je zatížena veřejnoprávními poplatky. Poplatek je zákonem určená povinná platba do rozpočtu autority (např. státu), která je oprávněna ji vyhlásit. Vyznačuje se účelovostí (na rozdíl od daní).

Státní fond životního prostředí je příjemcem například následujících poplatků: rizikové složky poplatku za ukládání odpadů na skládku (ustanovení § 48 odst. 3 OdpZ), výnosu z poplatků za znečišťování ovzduší je do roku 2016 (včetně) (ustanovení § 15 odst. 14 ZoOvz), 50% poplatků za odběr podzemní vody (ustanovení § 88 odst. 15 VZ), poplatku za vypouštění odpadních vod do vod povrchových (včetně záloh, úroku z prodlení a pokut) (ustanovení § 99 odst. 2 VZ), 15% odvodů za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu (ustanovení § 11 odst. 2 ZoZPF), 60% poplatku za odnětí pozemků z pozemků určených k plnění funkcí lesa [ustanovení § 17 odst. 4 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (dále jen „LesZ“ nebo „lesní zákon“)].

Státní rozpočet je příjemcem 75% odvodů za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu (ustanovení § 11 odst. 2 ZoZPF). Státní rozpočet je také příjemcem 25% úhrady z vydobytých nerostů. Tyto prostředky budou účelově použity k nápravě škod na životním prostředí způsobených dobýváním výhradních i nevyhrazených ložisek. Úhrada činí nejvýše 10% z tržní

ceny vydobytých nerostů [ustanovení § 32a odst. 2 zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „HZ“ nebo „horní zákon“)].

Obec je příjemcem například následujících poplatků. Základní složkou poplatku za ukládání odpadů na skládku (ustanovení § 48 odst. 1 OdpZ). Poplatek je příjmem obce, na jejímž katastru se skládka nachází). V případě, že skládka leží na katastrálních územích několika obcí, dělí se tento příjem proporcionálně podle velikosti částí skládky ležící v katastrálních územích těchto obcí. Polovina poplatků za odběr podzemní vody je sice příjmem kraje (ustanovení § 88 odst. 15 VZ), ale tyto poplatky mohou být použity pouze na podporu výstavby a obnovy vodohospodářské infrastruktury, a to zejména pro obec, na jejímž území se odběr podzemní vody uskutečňuje. Příjem rozpočtu obce je 10 % odvodu za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu (ustanovení § 11 odst. 2 ZoZPF), tyto odvody mohou být použity jen pro zlepšení životního prostředí v obci a pro ochranu a obnovu přírody a krajiny. Z poplatku za odnětí pozemků z pozemků určených k plnění funkcí lesa obdrží obec 40 %, využití je opět vázáno na použití pro zlepšení životního prostředí v obci nebo pro zachování lesa (ustanovení § 17 odst. 4 lesního zákona). Obec je také příjemcem prostředků z dobývacího prostoru. Výši úhrady z dobývacího prostoru v rozmezí 100 Kč až 1000 Kč na hektar, odstupňovanou s přihlédnutím ke stupni ochrany životního prostředí dotčeného území, charakteru činnosti prováděné v dobývacím prostoru a jejímu dopadu na životní prostředí, stanoví vláda nařízením. Je-li dobývací prostor umístěn na území více obcí, rozdělí obvodní báňský úřad příjem podle poměru částí dobývacího prostoru na území jednotlivých obcí (ustanovení § 32a odst. 1 HZ). Obec je také příjemcem 75% úhrady z vydobytých nerostů. Úhrada činí nejvýše 10 % z tržní ceny vydobytých nerostů (ustanovení § 32a odst. 2 HZ). MPO v dohodě s ČBÚ a v součinnosti s dotčenými orgány státní správy a se souhlasem obcí, jejichž území jsou dotčena, může v odůvodněných případech, zejména na podporu hornické činnosti a v zájmu využívání nerostného bohatství, na žádost organizace snížit úhradu z vydobytých nerostů, popřípadě i povolit osvobození od této úhrady. Obecní rozpočet je příjemcem i daně z nemovitosti (ustanovení § 4 odst. 1 písm. a zákona o rozpočtovém určení daní).

Většina relevantních staveb je však od daně z nemovitosti osvobozena (ustanovení § 4 a § 9 zákona o dani z nemovitých věcí). Výjimkou jsou stavby jaderných elektráren. Obce, na jejichž katastru jaderné elektrárny leží, využívaly možnost zvýšit daň z nemovitých věcí, kterou pak nechaly v plné výši platit pouze jadernou elektrárnu a ostatním vlastníkům nemovitostí vracely navýšenou část daně²⁵⁸.

Správce vodního toku je příjemcem platby k úhradě správy vodního toku za odběr povrchové vody z vodního toku (ustanovení § 101 odst. 1 VZ).

Verejnoprávní poplatky jsou tedy příjmem státního rozpočtu, SFŽP a obecních rozpočtů.

Pro analýzu veřejných poplatků v oblasti životního prostředí jsem si vybrala tři obce. Jedná se o obce s několika desítkami tisíc obyvatel a ročním rozpočtem v řádu stovek milionů korun. Prvním z nich je Žďár nad Sázavou, který měl v roce 2013 následující příjmy z poplatků²⁵⁹:

Odvody za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu	27 433 Kč
Poplatky za uložení odpadů	2 500 Kč
Poplatky za odnětí pozemků plnění funkcí lesa	1 443 Kč
Poplatky za znečištění ovzduší	500 Kč

Druhou obcí je obec Most²⁶⁰:

Příjmy z úhrad dobývacího prostoru a z vydobytých nerostů	3 860 804 Kč
Odvody za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu	960 204 Kč
Poplatky za odnětí pozemků plnění funkcí lesa	5 700 Kč

²⁵⁸ Viz: <<http://www.ceskatelevize.cz/ct24/regiony/54097-obce-u-dukovan-zvedly-dan-z-nemovitosti-ale-cast-lidem-vrati/>> nebo <<http://stavba.tzb-info.cz/111734-prehled-zmen-v-dani-z-nemovitosti-podle-regionu>> [citováno dne 25. 12. 2014].

²⁵⁹ Zdrojem je rozklikávací rozpočet obce veřejně dostupný zde: <<http://www.rozpočetobce.cz/seznam-obci/595209-zdar-nad-sazavou/prijmy/danove/2013>> [citováno dne 25. 12. 2014].

²⁶⁰ Zdrojem je rozklikávací rozpočet obce veřejně dostupný zde: <<http://www.rozpočetobce.cz/seznam-obci/567027-most/prijmy/nedanove/2013>> [citováno dne 25. 12. 2014].

Třetí obcí je obec Litvínov²⁶¹:

Poplatky za uložení odpadů	21 603 556 Kč
Poplatky za znečišťování ovzduší	1 500 Kč
Poplatky za odnětí pozemků plnění funkcí lesa	399 Kč
Odvozy za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu	48 Kč
Příjmy z úhrad dobývacího prostoru a z vydobytých nerostů	156 914 Kč

SFŽP měl v roce 2013 následující příjmy z veřejných poplatků:

Položka	Příjem (v mil. Kč)
Odpadní voda	205,3
Podzemní voda	360,5
Ovzduší	265,3
Odpady	22,2
Obaly	16,3
Autovraky	262,2
Příroda	241,2

SFŽP využívá prostředky z veřejných poplatků na tzv. národní programy²⁶².

Program	Počet žádostí	Počet projektů	Podpora v (tis. Kč)
Ochrana ozónové vrstvy	0	0	0
Výkup pozemků v zvláště chráněných územích	3	3	14 000
Podpora EVVO	0	0	0
Podpora obcí v NP	0	0	0
Vodohospodářské aktivity	0	0	0
Systém nakládání s autovraky	194	194	28 000
Podpora předkladatelů návrhů projektů z EU	0	0	0
Podpora druhové diverzity neprodukcí rostlin	0	0	0

²⁶¹ Zdrojem je rozklikávací rozpočet obce veřejně dostupný zde: < <http://www.rozpoce-tobce.cz/seznam-obci/567256-litvinov> > [citováno dne 25. 12. 2014]

²⁶² Zdrojem je Výroční zpráva SFŽP za rok 2013 veřejně dostupná zde: < https://www.sfzp.cz/soubor-ke-stazeni/52/15890-vyrocní_zprava_sfzp_cr_2013_web.pdf > [cítováno dne 25. 12. 2014]

Zelená stuha ČR	13	13	5 500
Opatření na území postižených povodní v roce 2010	0	0	0
Ozdravné pobyty dětí z oblastí se zhoršenou kvalitou ovzduší	77	77	34 356
Výměna kotlů (Moravsko-slezský kraj)	1054	991	45 685
Výměna kotlů (Severočeský kraj)	241	209	9 325
Výměna kotlů (Středočeský kraj)	455	439	19 745
Odstraňování následků povodní 2013	35	35	2 526
Výměna kotlů v oblastech postižených povodněmi 2013	605	554	28 825
Zeleň do měst	131		130 000

Z výše uvedeného vyplývá následující.

1. **Některé záměry nejsou vůbec zpoplatněny** (např. dopravní komunikace) a navíc nejsou předmětem ani daně z nemovitostí (sklárky). Jiné záměry je možné od poplatků osvobodit z důvodů, které nesouvisí s jejich negativním vlivem na životní prostředí (úhrady z vydobytého nerostu).
2. Veřejné poplatky související s ochranou životního prostředí jsou **v případě obcí zcela zanedbatelné** (tisíce korun). Jedinou výjimkou je poplatek za uložení odpadu, pokud má obec na svém území sklárku a úhrady dle horního zákona. Výnosy těchto poplatků jsou řádově v jednotkách milionů korun ročně. Výše těchto poplatků je v poměru k závažnosti negativních vlivů a souvisejícím rizikům velmi nízká. Poplatky jsou navíc striktně vázané na katastr obce a obyvatelé přímo sousedících obcí, tak nejsou vůbec kompenzováni.
3. Samostatnou otázkou je pak **efektivita využití prostředků**. Některé veřejné poplatky jsou účelově vázané na zlepšování kvality životního prostředí. Hodnocení účelnosti využití prostředků v případě obcí přesahuje možnosti této kapitoly. Dovolím si proto pouze obecně poznamenat, že velmi záleží na osvícenosti starosty, rady a zastupitelů, zda jsou prostředky využívány smysluplným způsobem nebo spíše promrhávány na činnosti, které nejsou pro dotčené vlastníky žádným přínosem. V případě SFŽP je viditelná podpora dvou typů projektů, kdy první z nich je zeleň do měst a druhým je výměna starých kotlů

za kotle nové. Domnívám se, že tyto programy nejsou vázány ani věcně ani místně k záměrům poškozujícím životní prostředí, tj. za poplatky vybrané za odběr podzemních vod nejsou řešeny problémy s kvalitou a kvantitou vod a za poplatky vybrané například v kraji Vysočina nejsou řešeny problém s životním prostředím kraje Vysočina. Byť jsem si vědoma nezbytnosti solidarity mezi jednotlivými oblastmi a problémy a nutného zjednodušení v mé analýze, domnívám se, že využití veřejných poplatků není logicky věcně a místně provázané s činnostmi poškozujícími životní prostředí.

15.2.2 Občanský zákoník

NOZ v ustanovení § 1013 odst. 2 stanoví:

„Jsou-li imise důsledkem provozu závodu nebo podobného zařízení, který byl úředně schválen, má soused právo jen na náhradu újmy v penězích, i když byla újma způsobena okolnostmi, ke nimž se při úředním projednávání nepřihlédlo. To neplatí, pokud se při provádění provozu překračuje rozsah, v jakém byl úředně schválen.“

Tzv. sousedská žaloba tak od účinnosti NOZ rozlišuje mezi imisemi běžnými a privilegovanými, kdy privilegované imise jsou způsobené úředně schváleným provozem. Privilegované imise byly upraveny již v obecném občanském zákoníku z roku 1811 a jejich úprava je tak v dnešní době účinná například v Rakousku.²⁶³

Základní rozdíl mezi běžnými a privilegovanými imisemi je v předmětu žaloby. Zatímco u běžných imisí je soused aktivně legitimován k podání negatorní žaloby, u privilegovaných imisí pouze k podání žaloby na náhradu újmy. Pokud však privilegované imise poškozují život a zdraví, překračoval by zákaz negatorní žaloby ústavně souladný výklad NOZ, a je proto možné se proti nim bránit jako proti běžným imisím, tj. negatorní žalobou²⁶⁴.

Sousedské žaloby však nejsou v praxi využívány. Jedinou výjimkou byly žaloby na zákaz rušení vlastnického práva hlukem z pozemních komunikací²⁶⁵.

²⁶³ Eva Dobrovolná, Jiří Spáčil: Imise způsobené úředně schváleným provozem závodu nebo podobného zařízení v novém občanském zákoníku, Právní rozhledy 20/2012, s. 719.

²⁶⁴ Srovnej i rozsudek ESLP ve věci Arrondelle, kde byla potvrzena možnost uplatnit zdržovací nárok (negatorní žalobu) v případě imisí způsobených bezprostřední blízkostí bydlíště souseda u frekventovaného letiště.

²⁶⁵ Srovnej rozsudek Nejvyššího soudu č. j. 22 Cdo 3281/2008.

Tento typ žalob však soudy začaly odmítat po nálezů ÚS č. j. I. ÚS 451/11 ze dne 11. 1. 2012. **Důvodem nevyužívání sousedské žaloby je především její nákladnost a nejistota ohledně výsledku.** U sousedských žalob je jednak poměrně vysoký soudní poplatek, v případě prohry nese žalobce náklady právního zastoupení protistrany a náklady na provedené znalecké posudky. Jedním záměrem je navíc poškozováno mnoho vlastníků, kteří jsou nuceni vést samostatné spory a nést náklady s nimi spojené (náklady na právní zastoupení, dokazování, atd.). Transakční náklady jsou tedy velmi vysoké a žalobci proto tento typ sporů nevyhledávají, pokud mají jakoukoliv jinou možnost řešení. O tom svědčí skutečnost, že sousedské žaloby byly využívány pouze proti hluku ze stávajících komunikací, u něhož nebyla žádná jiná možnost obrany. Díky tomuto postoji je nedostatek rozhodovací praxe a panuje nejistota ohledně možného výsledku sporu. Tato nejistota dále snižuje ochotu poškozených sousedskou žalobu využívat.

15.2.3 Dobrovolné nástroje

Provozovatelé často dobrovolně rozdělují část svých prostředků do okolí. K ilustraci této praxe jsem vybrala několik příkladů.

Prvním z nich je nadační fond Hyundai²⁶⁶. Jeho cílem je podporovat rozvoj občanské společnosti v oblasti Moravskoslezského kraje, zejména na územích bývalých okresů Nový Jičín a Frýdek-Místek. Fond má k dispozici celkem 20.000.000 Kč, které hodlá v následujících letech přerozdělit v otevřených grantových kolech mezi žadatele předkládající projekty realizované nebo související se zmíněnými oblastmi. Projekty jsou schvalovány v transparentním řízení za pomoci dozorčí a správní rady fondu, které posuzují konkrétní návrhy s ohledem na programové zaměření jednotlivých grantových vyhlášení. Hlavní neměnný cíl však je vždy stejný - podpora otevřené společnosti a pokračování v myšlenkách ukotvených v Deklaraci porozumění, která stála u zrodu Nadačního fondu. Nadační fond administruje Nadace Open Society Fund Praha. Informace o přerozdělených prostředcích jsou snadno dostupné a srozumitelné. Nadační fond podporuje konkrétní projekty k péči o krajinu, ekologickou výchovu ve školách nebo občanské aktivity v ochraně ovzduší.

²⁶⁶ Viz zde: <<http://www.nadacnifondhyundai.cz/podporene-projekty.html>> [citováno dne 25. 12. 2014].

Druhým příkladem je Jaderná elektrárna Dukovany (JEDU), která do obcí ve svém okolí rozděljuje několik desítek miliónů korun ročně. JEDU nezveřejňuje klíč, podle kterého tyto prostředky přerozděluje. Obce jsou rozděleny do dvou pásem (do a nad 5 km od elektrárny). Jaderná elektrárna s obcemi uzavírala i rámcovou smlouvu na roky 2008-2010, ve které předem určovala výši darů pro jednotlivé obce.²⁶⁷

Třetím příkladem může být nadace společnosti Arcelor Mittal²⁶⁸. Nadační fond podporuje vzdělání, zdraví, životní prostředí, kulturu a sociální oblast. Výroční zprávu nadace se mi nepodařilo dohledat. Nadace pak podporuje projekty jako vitaminy pro seniory.

„Nadělovali jsme vánoční dárky svým sousedům v Radvanicích a Bartovicích, kde jsme připravili pro téměř 200 seniorů vitamínové balíčky. Do dvou klubů důchodců a jednoho domu s pečovatelskou službou jim je osobně přijel předat Jan Rafaj, ředitel pro personalistiku a vnější vztahy ArcelorMittal Ostrava, společně se starostkou Radvanic a Bartovic.“

Čtvrtým příkladem je město Most, které dostává prostředky přímo od Vršanské uhelné ve formě darů²⁶⁹. Z výroční zprávy města pak není zřejmé, na co přesně byly tyto dary využity (viz například dar odboru kanceláře primátora a tajemníka ve výši 1 690 000 Kč).

Z výše uvedeného vyplývá, že dobrovolné nástroje, ať již ve formě darů nebo nadačních fondů využívá většina provozů, které zatěžují své okolí. Výše plnění skrze dobrovolné nástroje je poměrně vysoká (např. ve srovnání s veřejnými poplatky). Využití těchto prostředků není nijak upraveno. Různé dobrovolné nástroje mají různou míru transparentnosti, od nadačních fondů, které zveřejňují veškeré informace a podpořené projekty vybírají zcela transparentně, po dary obcím, u kterých nelze dohledat ani celkovou výši ani jejich konkrétní využití. O těchto darech pak platí to stejné jako o příjmech z veřejných poplatků, účelnost jejich využití závisí od osvědčenosti starosty. Volení zastupitelé navíc musí mnohem více přemýšlet o své roli při hledání veřejného zájmu (přijímání darů od největších znečišťovatelů

²⁶⁷ Šilhan, Z.: Jaderná elektrárna Dukovany a její vliv na okolní obce, bakalářská práce na fakultě Ekonomicko-správní Masarykovy univerzity, 2011.

²⁶⁸ Viz zde: < <http://www.arcelormittal.cz/fremni-odpovednost/podporujeme-zivotni-prostredi.aspx> > [citováno dne 25. 12. 2014]

²⁶⁹ Viz zde: < http://www.mesto-most.cz/VismoOnline_ActionScripts/File.ashx?id_org=9959&id_dokumenty=20433> [citováno dne 25. 12. 2014].

v regionu x zajištění zdravého životního prostředí pro obyvatele regionu dostatečně přísnou regulací těchto znečišťovatelů).

15.3 Způsob kompenzace - zahraniční úprava a budoucí vývoj

Unikátní způsob kompenzace vlastníků ze zhoršení jejich životního prostředí mají v *Nizozemsku*.²⁷⁰ Princip je založen na tzv. „égalité“, tj. rovného rozdělení zátěže mezi všechny členy společnosti. Kompenzována je újma, které je způsobena veřejně prospěšnými záměry, jako jsou například dálnice, železnice, letiště. Z těchto záměrů profituje celá společnost, ale jejich negativní vlivy nese pouze část společnosti, vlastníci nemovitostí dotčených hlukem, imisemi nebo rizikem havárie. Nizozemská úprava se proto rozhodla kompenzovat ty členy společnosti, které nesou negativní vlivy v nepoměru k ostatním. Kompenzována je pouze ta újma, která je mimo běžná rizika ve společnosti a podnikání. Kompenzována tak není například dostavby proluky nebo výstavba školy v rezidenční oblasti. Kompenzována není také proporcionálně nízká újma (do cca 5-10% hodnoty nemovitosti). Tato úprava je v Nizozemí pravidelně využívána.

Návrh nového atomového zákona sice nenavrhuje kompenzovat přímo vlastníky, ale v § 116 upravuje příspěvek z jaderného účtu obcím. Příspěvek z jaderného účtu náleží obci, na jejímž katastrálním území je stanoveno průzkumné nebo chráněné území pro ukládání radioaktivního odpadu v podzemních prostorech a obcím, kde je povoleno provozování úložiště radioaktivního odpadu. Příspěvek z jaderného účtu činí nejvýše 4 000 000 Kč ročně. Každá obec, na jejímž katastrálním území bude stanoveno chráněné území pro ukládání radioaktivního odpadu, obdrží jednorázový příspěvek z jaderného účtu ve výši 30 000 000 Kč. Příspěvek se poskytuje z moci úřední po marném uplynutí lhůty pro podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu nebo po uplynutí 2 měsíců od nabytí právní moci tohoto rozhodnutí, pokud proti němu nebyl podán opravný prostředek.

Aktualizace zásad územního rozvoje byla schválena dne 11. 9. 2014 usnesením č. 41/1 zastupitelstva hl. m. Prahy jako opatření obecné povahy

²⁷⁰ Engelhard, E., van de Broek, B., de Jong, F., Keirse, A., de Kezel, E.: Let's think twice before we revise! Égalité as the foundation of liability for lawful public sector, Utrecht Law Review, květen 2014. Veřejně dostupné zde: < <https://www.utrechtlawreview.org/index.php/ulr/issue/archive> > [citováno dne 25. 12. 2014].

č. 43/2014, které nabylo účinnosti dne 1. 10. 2014. Mezi kompenzačními opatřeními pravidelně uvádí i ekonomické opatření.

„Při synergickém působení negativních vlivů v konkrétním území by měl přímo původce těchto negativních vlivů (např. provozovatel zdroje znečištění), resp. hl. m. Praha vstoupit do jednání s konkrétní městskou částí a dojít ke konsenzu při umístění koridoru/ú či oblasti/i do daného území a případně synergické působení těchto negativních vlivů kompenzovat náhradním plněním, např. i finančním.“

Existují právní řády, které kompenzují vlastníky za zhoršení jejich životního prostředí celospolečensky prospěšným záměrem, byť je tato úprava v evropském kontextu spíše výjimečná. V České republice dnes tato úprava neexistuje ani se v blízké budoucnosti nepřipravuje v komplexní formě. Nové návrhy předpisů i koncepční dokumenty však takovouto úpravu předvídají, byť pouze ve formě příspěvku obci a v roztržité podobě.

15.4 Závěry

Cílem této kapitoly bylo zabývat se otázkou, zda by přímé kompenzace vlastníkům mohly zlepšit plánování a realizaci celospolečensky potřebných záměrů, které jsou sice potřebné, ale které zhoršují životní prostředí určité části obyvatel.

Tyto záměry jsou sice regulovány, ale nejsou zakázány a dotčení vlastníci z nich nemají žádný přímý prospěch ani za ně nejsou přímo kompenzováni. Veřejnoprávní poplatky nesměřují přímo k dotčeným, ale do obecního nebo státního rozpočtu. U některých záměrů pak veřejnoprávní poplatky zcela chybí, zpravidla se jedná o záměry, jejichž realizátorem je stát (dálnice) nebo částečně chybí například i u letiště, kde jsou sice dotčeným vlastníkům měněna okna, ale nikdo jim již nekompenzuje nemožnost spát s otevřeným oknem nebo užívat zahradu. Veřejnoprávní poplatky jsou také velmi nízké, jejich využití často neodpovídá důvodu jejich výběru a důvodně lze pochybovat i o účelnosti jejich využití.

Úprava sousedských žalob v občanském zákoníku není v praxi využívána (s výjimkou krátkého období pro žaloby proti hluku z komunikací). Důvodem této situace jsou vysoké finanční náklady a nejistota ohledně výsledku.

Protože oba výše uvedené systémy neplní svůj účel, jsou v praxi nahrazeny dobrovolnými nástroji, tj. dary přímo od provozovatelů záměru nebo od jejich nadací a nadačních fondů. Objem takto poskytnutých prostředků

je v porovnání s poplatky velmi vysoký. Pro jejich využití však chybí úprava a lze tak kritizovat jejich roztržitost. Dobrovolné nástroje jsou také velmi proměnlivé ve své transparentnosti. Především u darů méně transparentních, bez procesu jejich výběru vyvstává otázka „uplácení“ obyvatel a veřejné správy.

Česká republika nemá komplexně upravený systém kompenzací přímo dotčeným subjektům, přestože tento systém v některých evropských zemích existuje (Nizozemí) a v dílčích návrzích je možné jej zaznamenávat i u nás (návrh nového atomového zákona, územní plány).

Důvodem pro zavedení tohoto systému je snazší prosaditelnost projektů. Dotčené subjekty by již neměly bránit záměrům pouze z důvodu poškození jejich práv bez kompenzace. Práva dotčených subjektů by navíc byla zásadně posílena, a to především internalizací externalit záměrů. Pokud dnes například investor na výstavbu záměru spěchá a má zájem provádět hlučné stavební práce i v noci, je pouze na rozhodnutí stavebního úřadu a krajské hygienické stanice, zda mu to dovolí. Kompenzacemi dotčených subjektů by se do tohoto vztahu dostala i třetí strana, která by požadovala vyšší náhradu a důsledné dodržování dohodnutých podmínek. Investor by se pak musel rozhodnout, zda se mu stavba v nočních hodinách vyplatí i za těchto podmínek. Obdobné by platilo i pro protihluková opatření nebo používané technologie provozu. Zásadní výhodou by bylo i zvýšení transparentnosti. Dotčené subjekty by se již nemuseli spoléhat na výsledky vyjednávání mnohdy malých obcí s velkými investory či na změnu zákonné úpravy, ale měly by jistotu spravedlivého odškodnění na základě znaleckých posudků.

Důvodem proti přijetí této úpravy je především „podplácení“ spojené se sociálně slabšími regiony. Realizovat záměry, které poškozují životní prostředí, by bylo levnější a tím i snazší v chudších oblastech nebo v oblastech, kde si obyvatelé svého životního prostředí neváží (například z důvodu jeho dlouhodobého poškození).

Druhou zásadní nevýhodou jsou velmi vysoké transakční náklady. Systém odškodnění je založen na individuálním ocenění každého jednotlivého poškozeného. Již toto samotné ocenění je nákladné, navíc je nezbytné počítat s možnými spory, atd.

Je tedy otázkou, zda přínosy tohoto systému převáží nad jeho nevýhodami. Osobně se domnívám, že přínosy nelze jednoznačně paušálně odmítnout a zaslouží si podrobnější úvahy a diskuzi o nich.

V OMEZENÍ VLASTNICKÉHO PRÁVA Z DŮVODU ZVÝŠENÉ OCHRANY SLOŽEK ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

16 Stát jako vlastník pozemků při ochraně národních parků

Martina Franková

16.1 Úvod – vlastník pozemků na území národních parků

Ochrana území národních parků (dále jen „NP“) v mnoha ohledech modifikuje práva a povinnosti vlastníka pozemků na území NP²⁷¹. Vlastník pozemků na území NP je proto subjektem, jehož se právní režim NP podstatně dotýká a zároveň je významným partnerem správ NP, které vykonávají stání správu na území NP a zároveň plní úkoly odborných organizací ochrany přírody. Vymezení práv a povinností vlastníka pozemků umožňuje, aby se výkon vlastnického práva k pozemkům v NP stal významným nástrojem ochrany těchto cenných území. Účinnost tohoto nástroje však též závisí na konkrétním subjektu vlastnického práva, především na jeho subjektivním pohledu na výkon svého vlastnického práva a na ochranu území NP. Především na subjektivním nahlížení ochrany přírody a způsobu výkonu vlastnického práva závisí, zda v konkrétním případě bude docházet ke konfliktu mezi výkonem vlastnického práva a ochranou přírody, či nikoli.

16.2 Pozemky v národních parcích ve vlastnictví státu

Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZOPK“) obsahuje ustanovení, která zajišťují, že vlastníkem značné části pozemků v NP je stát. Jedná se zejména o ustanovení § 23 odst. 1 ZOPK, podle kterého: „*Lesy, lesní půdní fond, vodní toky a vodní plochy na území národních parků, které jsou ke dni nabytí účinnosti tohoto zákona ve státním vlastnictví, nelze zcizit. Tím nejsou dotčena práva fyzických a právnických osob podle předpisů o majetkové restituci.* Vzhledem k tomu, že ZOPK včetně

²⁷¹ Srov. ustanovení ZOPK, zejména ustanovení § 16, § 22, § 23, § 37, § 43, § 44, § 58, § 61, § 68 a § 69.

tohoto ustanovení je účinný od 1. 6. 1992, tedy od doby, kdy ještě na celém území dnešní ČR převládalo státní vlastnictví, je praktický dopad tohoto ustanovení značný. Vlastnictví pozemků v NP bylo fakticky dotčeno restitučními procesy včetně přechodu majetku státu do vlastnictví obcí zákonem č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí, ve znění pozdějších předpisů. Dalším ustanovením, které zajišťuje, aby se stát mohl stát vlastníkem pozemků na území NP je § 61 ZOPK, který upravuje předkupní právo státu k nezastaveným pozemkům mimo sídelní útvary na území NP. Tato ustanovení doplňuje též ustanovení § 6 odst. 1 písm. f) zákona č. 503/2012 Sb., o Státním pozemkovém úřadu a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, které neumožňuje převádět zemědělské pozemky v prvních a druhých zónách NP ve vlastnictví státu. Výše zmíněná ustanovení zajišťují, že značná část pozemků v NP se nachází ve vlastnictví státu.

Stát, pokud je vlastníkem pozemků v NP, tak získává další významný nástroj ochrany těchto území, kterým je právě výkon vlastnického práva. Prohlásí-li stát určité území NP, vyjadřuje tím zároveň svůj zájem na jeho ochraně. Je-li též subjekt, stát, zároveň vlastníkem tohoto území, resp. jeho části, výkon jeho vlastnického práva by měl být realizován v zájmu ochrany toho území. Konflikt výkonu vlastnického práva a zájmu na ochraně přírody by tak měl být vyloučen. Smyslem ustanovení, která zajišťují, že stát je vlastníkem značné části území NP, je idea, že stát, který má zájem na ochraně takového území, bude zároveň vykonávat své vlastnické právo v souladu se zájmy ochrany přírody a krajiny. O tom, že vlastnické právo státu k pozemkům na území NP, stejně tak jako dalších druhů zvláště chráněných území, by mělo být nástrojem ochrany těchto území, svědčí též ustanovení § 61 odst. 2 ZOPK o možnosti poskytnout příspěvek ze Státního fondu životního prostředí na výkup pozemků ve zvláště chráněných území a následná péče o takto vykoupené pozemky např. prostřednictvím Agentury ochrany přírody a krajiny²⁷². Dopad těchto ustanovení je též ekonomický, neboť stát je povinen

²⁷² Blíže k výkupu pozemků v zvláště chráněných pozemcích a realizace péče o něj: Pešout, P. Výkupy pozemků za účelem ochrany přírody do vlastnictví státu, *Ochrana přírody* 3/2008. Dostupné: <http://www.casopis.ochranaprirody.cz/rocnik/2008/3.html>.

kompenzovat vlastníkům pozemků újmy vzniklé v důsledku omezení jejich vlastnických práv (srov. § 58 ZOPK)²⁷³.

V případě státu jako vlastníka pozemku je důležité, který subjekt jeho vlastnické právo vykonává. Na území NP je tímto subjektem především správa národního parku. Významné je z tohoto hlediska zejména ustanovení § 22 ZOPK, podle kterého Správě národního parku přísluší hospodařit s majetkem k lesům, lesnímu půdnímu fondu a jinému lesnímu majetku ve státním vlastnictví, který je na území NP a jejich ochranných pásem, a dále ustanovení § 78 odst. 8 podle kterého jsou správy příslušné hospodařit s majetkem státu za účelem zajištění péče o přírodní a krajinné prostředí, ekosystémy a jejich složky. Jak jsou výše zmiňovaná zákonná ustanovení, která směřují k tomu, aby vlastníkem většiny pozemků v NP, především v nezastavěném území byl stát, naplněna ve skutečnosti se autorce podařilo zmapovat pouze u třech z nich²⁷⁴. Na území Krkonošského národního parku (dále jen „KRNAP“) přísluší Správě KRNAP hospodařit s pozemky, které zabírají téměř 67% území NP. Zároveň se jedná o subjekt, který hospodaří téměř se všemi pozemky, které náleží na území KRNAP státu. Konkrétní strukturu vlastnictví dokumentují přílohy 1 a 2 této kapitoly. Na území Národního parku České Švýcarsko se nachází 1483 pozemků ve vlastnictví státu z celkového počtu 1933 pozemků., tyto pozemky zabírají 7852,6 ha z celkové rozlohy národního parku, která činí 7929,97. Stát tak v Národním parku České Švýcarsko vlastní pozemky, které zabírají 99,03 %, Správě NP přitom přísluší hospodařit na pozemcích, které zabírají 98,75% rozlohy NP. Správě NP a CHKO Šumava příslušelo k 30. 9. 2014 hospodařit na pozemcích o výměře 57 559 ha. Celková rozloha národního parku Šumava je 69 030 ha, CHKO Šumava pak 99 400 ha²⁷⁵. Z výše uvedených dat však plyne, že mini-

²⁷³ Viz Průchová, I., Chyba, J.: *Omezení vlastnického práva k pozemku z důvodu obecného zájmu*. Brno: Masarykova univerzita, 1998, ISBN 80-210-1959-x. Srov. též Konečná, M., *Vlastnictví ve zvláště chráněných územích in: Dny práva 2012 – Days of law 2012*, Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity, řada teoretická - ACTA UNIVERSITATIS BRUNENSIS – IURIDICA, Masarykova univerzita, Brno 2013, 1. vydání, s. ISBN 978-80-210-6319-8 (dostupné na: <http://www.law.muni.cz>).

²⁷⁴ Níže uvedená data byla získána na základě žádosti o informace podané autorkou u jednotlivých správ národních parků v září 2014: dopis (e-mail) Správy Krkonošského národního parku ze dne 3. 11. 2014, dopis Správy Národního parku a Chráněné krajinné oblasti Šumava ze dne 20. 10. 2014, zn. NPS 07461/2014, dopis Správy Národního parku České Švýcarsko ze dne 15. 10. 2014 zn. SNPCS 04324/2014.

²⁷⁵ Bližší údaje vztahující se k státu jako vlastníku pozemků v NP Šumava se prostřednictvím uplatněná práva na informace zjistit nepodařilo.

málně na území dvou NP ČR, stát vlastní většinu pozemků, která se nachází v nezastavěném území a příslušné správě NP přísluší hospodařit s většinou z nich..

16.3 Vlastnictví pozemků na území národního parku jako nástroj ochrany přírody

Otázkou je, zda vlastnické právo státu na území NP, minimálně v případě, že je vykonáváno správou národního parku, je skutečně nástrojem ochrany, a zda zákonná úprava poskytuje dostatečné záruky, aby tomu tak mohlo být. Zákonné limity výkonu vlastnického práva státu k pozemkům na území NP plynou vedle ZOPK především ze zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZMS“) a dále ze zákona č. 218/2008 Sb., rozpočtová pravidla, ve znění pozdějších předpisů. S ohledem na skutečnost, že na území NP, zejména mimo sídelní útvary, na nezastavěných pozemcích vykonávají vlastnické právo státu především správy jednotlivých NP, zaměřuje se příspěvek na tento subjekt. Zákonné limity jsou však obdobné i pro ostatní subjekty, které mohou vykonávat vlastnické právo státu na území NP, tedy jsou příslušné k hospodaření a nakládání s pozemky státu na území NP (např. Státní pozemkový úřad, Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových, ředitelství silnic a dálnic, státní podniky – Lesy ČR, s. p. apod.). Odlišnosti jsou dány především hlavním účelem, za jakým jsou tyto subjekty (organizační složky státu, státní podniky nebo příspěvkové organizace) zřízeny, a který se promítá též do odlišného účelu jejich hospodaření. V případě státních podniků jsou zákonné limity nakládání s majetkem včetně pozemků dány především zákonem č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů, a zakladatelskou listinou. U příspěvkových organizací, kterými jsou též správy NP, je pak zásadním dokumentem zřizovací listina

Základní limity pro výkon vlastnického práva organizačních složek státu a příspěvkových organizací (srov. § 54 ZMS) plynou ze ZMS, z částí o hospodaření s majetkem státu (§ 8 - § 16) a o nakládání s majetkem státu (§ 17 - § 37). Klíčová je základní povinnost upravená v § 14 ZMS využívat majetek účelně a hospodárně k plnění funkcí státu a k výkonu stanovených činností. Užívání majetku (pozemků) nemůže být libovolné, jeho rozsah a způsob je dán jednak

požadavkem účelnosti a hospodárnosti při jeho využívání a jednak požadavkem, aby takovéto využívání dělo s cílem plnit funkce státu a vykonávat stanovené činnosti. Ty jsou dány vymezením působnosti nebo předmětu činnosti daného subjektu a dále nutností zabezpečit hlavní činnosti²⁷⁶. V případě užívání pozemků na území národních parků je důležitá též možnost přenechat tyto pozemky do užívání jinému subjektu (např. formou pachtu, nájmu apod.), které je možné buď při splnění podmínky dočasné nepotřebnosti pozemku k plnění funkcí státu nebo jiných úkolů v rámci působnosti nebo stanoveného předmětu činnosti vykonavatele vlastnického práva státu nebo v případě, že tak bude dosaženo účelnějšího nebo hospodárnějšího využití pozemku při zachování hlavního účelu, ke kterému slouží (srov. § 27 ZMS). Požadavek hospodárnosti (plnění úkolů příspěvkové organizace co nejhospodárnějším způsobem) plyne též z § 53 odst. 4 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla). V případě NP je dále způsob a rozsah užívání pozemků pochopitelně modifikován omezeními plynoucími ze ZOPK a prováděcích předpisů přijatých k provedení tohoto zákona. Správa NP vystupuje ve dvojím resp. trojím postavení. Předně je orgánem ochrany přírody a vykonává tak státní správu na úseku ochrany přírody a krajiny na území NP, dále je odbornou organizací (srov. § 78 ZOPK) a konečně vystupuje jako subjekt příslušný k nakládání a hospodaření s majetkem státu včetně pozemků (srov. § 22 a § 78 odst. 8 ZOPK). Správy NP jsou příspěvkovou organizací a jejich postavení a především předmět činnosti blíže specifikují zřizovací listiny.

Při porovnání všech limitů, kterými jsou správy NP povinny se řídit jakožto vykonavatelé vlastnického práva státu k pozemkům v NP, je však zřejmý určitý nesoulad. Správy NP jsou předně povinny s pozemky nakládat účelně a hospodárně *ke plnění funkcí státu a ke výkonu stanovených činností*, tyto funkce a činnosti plynou ze ZOPK a z předmětu činnosti stanoveného ve zřizovací listině. ZOPK pak omezuje způsob využívání pozemků a hospodaření na nich, nicméně nejedná se o omezení absolutní (srov. zejména možnost povolení výjimky podle § 43 a vázání určitých činností na souhlas, resp. závazné stanovisko podle § 44).

²⁷⁶ Havlan, P., *Majetek státu v platné právní úpravě*, Linde Praha, a. s., 2. vydání, Praha 2006, s. 137.

Vzájemný nesoulad jednotlivých limitů plyne jak ze samotného postavení správ NP, tak z mezí daných pro hospodaření a nakládání s pozemky, zejména pro způsob užívání těchto pozemků. Správní řízení o udělení výjimky, stejně tak jako správní řízení, které vyžaduje souhlas orgánu ochrany přírody ve formě závazného stanoviska podle § 44 ZOPK představuje vždy řešení konfliktu více zájmů. Je-li však vlastníkem pozemku v NP stát, má řešení střetu zájmů více rovin. Stát je předně subjektem, které daný pozemek vlastní, a tedy je buď žadatelem o výjimku, nebo subjektem, jehož souhlas se způsobem využití pozemku, který je předmětem správního řízení, je nezbytný. Zároveň stát prostřednictvím příslušného orgánu ochrany přírody rozhoduje o udělení nebo neudělení výjimky nebo souhlasu. K dalšímu střetu pak dochází, je-li vykonavatelem vlastnického práva státu též subjekt, který je zároveň orgánem ochrany přírody příslušným k vydáním souhlasu nebo výjimky. Tímto subjektem, který vystupuje v daném řízení ve dvojnásobném postavení, může být správa NP²⁷⁷. Činnosti a funkce, které mají správy zajišťovat, jsou podrobně specifikovány ve zřizovacích listinách. Zde však jsou vedle odborných činností též činnosti čistě hospodářské (hospodaření v lesích, činnost v oboru cestovního ruchu, provozování restauračních zařízení apod.)²⁷⁸. Například ve zřizovací listině příspěvkové organizace Správa Národního parku a Chráněné krajinné oblasti Šumava je výslovně uvedeno mezi předměty činnosti *hospodaření s majetkem státu v souvislosti s předmětem činnosti příspěvkové organizace* (tou je pak např. činnost v oboru cestovního ruchu či hostinská a restaurační činnost apod.) Účelné a hospodárné zajišťování těchto činností pak velmi často nemusí být v zájmu ochrany přírody

²⁷⁷ Srov. např. kauzu kácení v NP Šumava v lokalitě Na Ztraceném. K postavení Správy národního parku a chráněné krajinné oblasti Šumava se v této věci kriticky vyjadřoval např. ombudsman: Závěrečné stanovisko a opatření k nápravě ve věci postupu Správy Národního parku Šumava, Ministerstva životního prostředí a České inspekce životního prostředí ve věci kácení stromů v lokalitě Na Ztraceném v Národním parku Šumava, Sp. zn. 4064/2011/VOP/MPO ze den 1. 3. 2012. Dostupné: http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/STANOVISKA/Zivotni_prostredi/Les/4064-2011-MPO-ZSO.pdf.

²⁷⁸ Blíže srov.: Zřizovací listina Správy národního parku a chráněné krajinné oblasti Šumava, Opatření č. 2/2010 Ministerstva životního prostředí o vydání úplného znění zřizovací listiny příspěvkové organizace Správa národního parku a chráněné krajinné oblasti Šumava. Dostupné: http://www.npsumava.cz/gallery/10/3130-zrizovaci_listina.pdf. Zřizovací listina Krkonošského národního parku, Rozhodnutí č. 10/95, o zřízení Správy Krkonošského národního parku (úplné znění). Dostupné: <http://www.krnapp.cz/sprava-np/>.

v NP, resp. může být v rozporu s ní. K provozování těchto činností včetně hospodaření v lesích správa využívá často pozemky státu, může se jednat o výstavbu či údržbu staveb (restauračních zařízení, informačních středisek, údržbu cest apod.)²⁷⁹. K nesouladu požadavků na výkon vlastnického práva státu může dále docházet též s ohledem na kritérium hospodárnosti (srov. § 14 odst. 1 ZMS a § 53 odst. 4 zákona č. 218/2000 Sb., rozpočtových pravidel), zejména pokud správa NP má volit mezi více možnými způsoby péče o pozemky, kdy všechny mohou být v souladu se zájmem ochrany přírody, vhodnější způsob péče však může být výrazně nákladnější. Velmi důležité je uvědomit si, že pro ochranu národních parků je podstatný způsob užívání pozemků a hospodaření na nich. Způsob užívání pozemků, který je v mezích daných ZOPK, prováděcích předpisů a správních aktů vydaných na základě tohoto zákona, ještě nemusí být z hlediska ochrany přírody optimálním řešením. Pokud má být výkon vlastnického práva státu k pozemkům na území NP účinným nástrojem ochrany, vyžaduje právě optimální způsob užívání pozemků v jeho vlastnictví. Zákon by pak jiný způsob užití neměl buď umožňovat vůbec, nebo pouze výjimečně.

Vzniká tak otázka, zda zákonné meze (ať již plynoucí přímo ze zákona nebo dané na základě zákona správními akty, prováděcími předpisy nebo zřizovacími listinami správ NP) pro výkon vlastnického práva státu, zejména k pozemkům na území NP, jsou skutečně nastaveny tak, aby výkon vlastnického práva státu k pozemkům na území NP byl skutečně účinným nástrojem ochrany, a aby tento výkon byl v první řadě podřízen ochraně přírody a krajiny na území NP. Takováto základní premisa sice plyne z účelu ZOPK a z jeho § 78, nicméně její striktní zakotvení ve vztahu k hospodaření a nakládání s pozemky státu v NP, minimálně těmi, které se nachází mimo sídelní útvary v nezastavěném území, v zákoně chybí. Prověrku by z tohoto hlediska zasloužily především zřizovací listiny jednotlivých NP, které by měly důsledně oddělit činnosti hlavní a vedlejší a především jednoznačně deklarovat jakožto hlavní funkci správ ochranu přírody a krajiny, ať již je tento účel

²⁷⁹ Srov. např. Ročenka Správy národního parku a chráněné krajinné oblasti Šumava část 10. 2. 2., s 103 – Investiční akce a stavební opravy (stavební úpravy bývalé hájenky na Březníku, které řešily zvětšení a zkvalitnění občerstvení a služeb v přízemí, přestavba hájenky na Jelením vrchu, modernizace stáji pro koně (Srní, Borová Lada). Dostupné: <http://www.npsumava.cz/cz/5776/9397/clanek/rocenka-2013>.

naplňován činností odbornou, vzdělávací či výkonem státní správy. Činnosti jako např. činnost v oboru cestovního ruchu, hostinská a restaurační by pak zásadně měly být činnostmi vedlejšími a užívání pozemku ve vlastnictví státu za jejich účelem, by mělo být možné pouze za podmínky, že to není v rozporu zájmy ochrany přírody. Stávající znění zřizovacích listin správ jednotlivých národních parků však výše uvedeným požadavkům neodpovídá. Mezi hlavními činnostmi jsou i některé činnosti spíše hospodářského charakteru (činnosti v oboru cestovního ruchu, hospodářská činnost v lesích), není řešen vztah mezi hlavními činnostmi a činnostmi hospodářskými²⁸⁰. Jednoznačnější formulace základního účelu při nakládání a hospodaření s pozemky ve vlastnictví státu na území NP by byla vhodná zejména s ohledem na vlastní užívání těchto pozemků a hospodaření na nich, neboť právě optimální způsob užívání pozemků představuje účinný nástroj ochrany těchto pozemků. Při přenechání pozemků do užívání jiným subjektům (na základě nájmu, pachtu výpůjčky apod.), které je podle § 27 odst. 1 ZMS možné pouze v případě dočasné nepotřebnosti k plnění funkcí státu nebo jiných úkolů v rámci působnosti nebo stanoveného předmětu činnosti správy NP, nebo je-li takové využití pozemku účelnější nebo hospodárnější při zachování jeho hlavního účelu, ke kterému slouží, by pak toto kritérium muselo být vždy předně zkoumáno vzhledem k hlavním činnostem, které by však neměly obsahovat činnosti hospodářského charakteru. Z tohoto hlediska by do značné míry vzorem mohla být zřizovací listina Národního parku České Švýcarsko, která má jako jediná jednoznačně formulovány podmínky výkonu hospodářské činnosti. Jednou z těchto podmínek je, že „*nesmí*

²⁸⁰ Srov. zřizovací listiny jednotlivých národních parků:

- Zřizovací listina Správy národního parku a chráněné krajinné oblasti Šumava, Opatření č. 2/2010 Ministerstva životního prostředí o vydání úplného znění zřizovací listiny příspěvkové organizace Správa Národního parku a Chráněné krajinné oblasti Šumava. Dostupné: http://www.npsumava.cz/gallery/10/3130-zrizovaci_listina.pdf.
- Zřizovací listina Krkonošského národního parku, Rozhodnutí č. 10/95, o zřízení Správy Krkonošského národního parku (úplné znění), dostupné: <http://www.krnap.cz/sprava-np/>.
- Zřizovací listina Národního parku České Švýcarsko, rozhodnutí č. 4/99 ministra životního prostředí o zřízení příspěvkové organizace Správa Národního parku České Švýcarsko. Dostupné: <http://www.npcs.cz>.
- Zřizovací listina Správy Národního parku Podyjí vydané rozhodnutím ministra životního prostředí č. 10/91 ze dne 27. června 1991 a č. 2178/M/91, ve znění pozdějších úprav. Dostupné: <http://www.nppodyji.cz/zrizovaci-listina>.

*docházet ke střetu zájmů hospodářské činnosti s hlavní činností a hospodářská činnost musí být v souladu s právními předpisy.*²⁸¹ Zřizovací listiny ostatních NP podobné ustanovení neobsahují.

Snahou autorky této kapitoly bylo konkrétně zmapovat způsob užívání pozemků ve vlastnictví státu v NP, zejména těch, které spravují správy jednotlivých národních parků. To se prozatím dostatečným způsobem nepodařilo, odpovědi správ jednotlivých NP na žádost o informace týkající se užívání pozemků nejsou, s výjimkou Správy Národního parku České Švýcarsko, dostatečně konkrétní.²⁸²

16.4 Závěr

Vlastnické právo státu k pozemkům na území NP je zcela jistě způsobilé být účinným nástrojem ochrany přírody. Zákon umožňuje, aby značná část území NP byla ve vlastnictví státu nebo byla do vlastnictví státu získávána, při čemž vlastnické právo vykonávají především správy NP. Faktický stav svědčí o naplňování těchto ustanovení ZOPK. Stávající vymezení způsobu výkonu vlastnického práva k pozemkům ve vlastnictví státu sice umožňuje, aby výkon vlastnického práva státu k pozemkům v NP byl nástrojem ochrany, nicméně neposkytuje dostatečné záruky, aby tomu tak bylo vždy. Problematické je postavení správ NP, u nichž může docházet k vzájemnému střetu jejich funkcí resp. postavení (funkce orgánu státní správy, funkce odborné organizace a postavení správy jakožto vlastníka). V tomto případě by jistě bylo namístě *de lege ferenda* především vyloučení situací, kdy správa jako orgán státní správy vydává rozhodnutí nebo závazné stanovisko správě

²⁸¹ Zřizovací listina Národního parku České Švýcarsko, rozhodnutí č. 4/99 ministra životního prostředí o zřízení příspěvkové organizace Správa Národního parku České Švýcarsko. Dostupné: <http://www.npcs.cz>.

²⁸² Pro ilustraci cituji z odpovědí na dotazy týkající se přehledu investičních záměrů, ke kterým se správy vyjadřovala v posledních 3 letech z pozice vlastníka kladně. Správy národního parku a chráněné krajinné oblasti Šumava, dopis ze dne 20. 10. 2014, zn. NPS 07461/2014: „*Správa vydala z pozice vlastníka cca 350 vyjádření během 3 let ke stavbám cizím vlastníkům na pozemcích na listu vlastnictví Správy. Jedná se o stavby vodovodů, kanalizací, elektrických přípojek, optických kabelů, cyklostezek, oprav silnic, pozemkové úpravy - společná zařízení, územní plány, a další akce, které se přímo týkají pozemků na LV Správy...*“. Z odpovědi Správy Krkonošského národního parku: „*Pokud jde o dotazy uvedené v bodech 3 a 4, Správa KRNP nevede žádnou databázi investičních záměrů, žádostí o vynětí pozemků ze ZPF ani přehled, v kolika případech a ke jakým investičním záměrům se vyjadřila kladně. Příslušní pracovníci proto nejsou schopni poskytnout odpovědi na takto položené dotazy.*“

jakožto žadateli o daný správní akt resp. k činnosti týkající se pozemku, k němuž správa vykovává vlastnické právo státu. Dalším problémem je možnost vzájemného střetu požadavku účelnosti a hospodárnosti využití pozemku k plnění funkce státu. Jakožto nejzávažnější nedostatek stávající právní úpravy se však jeví vymezení předmětu činností ve zřizovacích listinách jednotlivých správ NP, zejména pak absence podřízení výkonů všech činností zájmům ochrany přírody jakožto základní premise výkonu všech činností správ. Nabízí se i další možné záruky, které by přispěly *de lege ferenda* k větší transparentnosti, např. zákonný požadavek zveřejňování investičních záměrů na pozemcích, které spravují Správy NP nebo zveřejňování smluv, které umožňují užívání těchto pozemků jinými subjekty, event. též pod sankcí neplatnosti takové smlouvy.

16.5 Příloha č. 1

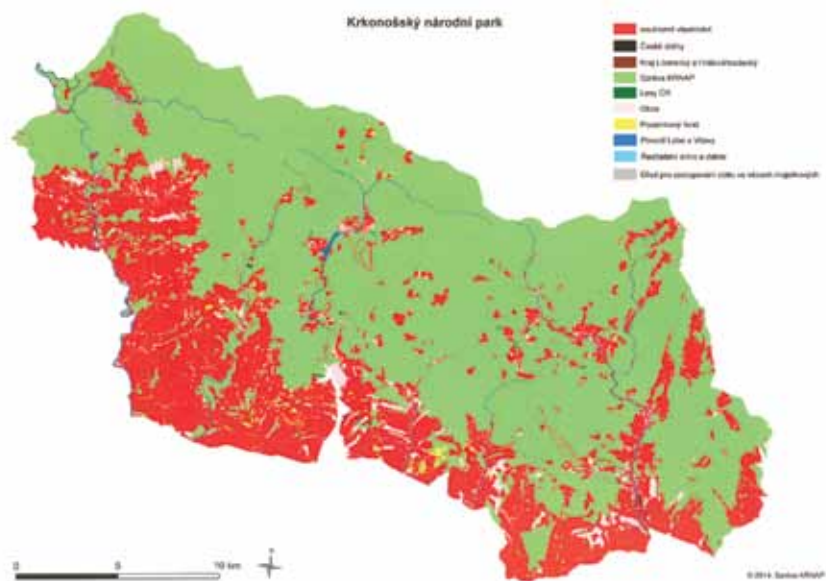
Struktura vlastníků resp. subjektů příslušných hospodařit s pozemky ve vlastnictví státu na území Krkonošského národního parku

Zdroj: Správa KRNAP. Tabulka získána na základě žádosti o informaci e-mail ze dne 3. 11. 2014.

VLASTNÍK	VÝMĚRA [m ²]	%
Správa Krkonošského národního parku	389242088	66,90
Soukromé	165739327	28,49
Obecní	17777245	3,06
Povodí (Labe, Vltavy)	3120908	0,54
Státní pozemkový úřad	1856249	0,32
Královéhradecký kraj	1038707	0,18
Liberecký kraj	896871	0,15
Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových	702347	0,12
Lesy ČR	650986	0,11
Ředitelství silnic a dálnic	422471	0,07
České dráhy	352175	0,06
Celkem	581799374	100,00

16.6 Příloha č. 2

Struktura vlastníků resp. subjektů příslušných hospodařit pozemky ve vlastnictví státu na území Krkonošského národního parku



Zdroj: Správa KRNAP. Tabulka získána na základě žádosti o informaci, e-mail ze dne 3. 11. 2014

17 Evropsky významné lokality a omezení vlastníků dotčených pozemků

Lucie Procházková

17.1 Úvodem

V roce desátého výročí vstupu České republiky do Evropské unie by bylo jistě vhodné a zajímavé ohlédnout se za dosavadním procesem vytváření české národní části soustavy Natura 2000, zejména pak za tím, jak se daří vyhlášovat evropsky významné lokality a jak jsou využívány jednotlivé možné způsoby zajištění jejich ochrany. S ohledem na téma této monografie jsem v této kapitole zvolila **pohled na vytváření soustavy Natura 2000 optikou vlastníků pozemků nacházejících se v evropsky významných**

lokalitách. S ohledem na rozsah celé soustavy, resp. její národní části, čítající dnes na 41 ptačích oblastí a zejména pak 1075 evropsky významných lokalit²⁸³, je nepochybné, že její vytváření se dotklo celé řady vlastníků, které doposud „ochrana přírody“ nikterak neomezovala a ani jinak neovlivňovala.

Zúčím-li své zkoumání pro potřeby této kapitoly pouze na evropsky významné lokality a ponechám-li tedy stranou ptačí oblasti, stále zůstává otevřeno mnoho zajímavých otázek ke zkoumání. Z pohledu vlastníků dotčených pozemků není totiž významným zdaleka pouze ovlivnění způsobené samotnou **existencí evropsky významné lokality** na pozemcích daného vlastníka, ale též se jej velmi významně dotýká **zajištění dostatečné ochrany lokality v souladu se zákonnou úpravou** (tj. vyhlášení zvláště chráněného území, uzavření smlouvy či ponechání lokality v tzv. „základní ochraně“ – viz dále v této kapitole) a v neposlední řadě též **způsob následné péče o lokalitu** vycházející z odborných a koncepčních dokumentů navrhuujících opatření k péči o lokalitu (plánů péče, souborů doporučených opatření).

V této kapitole se zabývám nejen tím, **jaké dopady má existence evropsky významné lokality a následně zajišťování její dostatečné ochrany na výkon vlastnických práv**, ale také otázkou, **jaké možnosti hájit svá práva vlastníci pozemků měli či mají v průběhu procesu vyhlášení evropsky významných lokalit a následném zajišťování jejich ochrany a péče o ně.** Zajímavými otázkami se ukázalo také to, jak je s vlastníky dotčených pozemků při těchto procesech komunikováno a s jakými problémy je možné se v praxi setkat.

17.2 Vytváření soustavy Natura 2000 v České republice

Úvodem připomeňme některá notoricky známá fakta²⁸⁴ – přistoupením k Evropské unii se Česká republika zavázala k vytvoření příslušné národní části evropské soustavy chráněných území, nazvané Natura 2000. Povinnost členských států k vytvoření sítě Natura 2000 vyplývá z požadavků **směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/147/ES ze dne 30. listopadu 2009 o ochraně volně žijících ptáků** (kodifikované znění) a **směrnice**

²⁸³ Právní stav ke dni 31. 12. 2014, dle nařízení vlády č. 318/2013 Sb., o stanovení národního seznamu evropsky významných lokalit.

²⁸⁴ Viz také POKORNÁ, Lucie. *Dvě nová nařízení vlády. Co přinesou ochraně českých evropsky významných lokalit?* Ochrana přírody, 4/2012, str. 14 – 16.

Rady (ES) 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (směrnice o stanovištích). V České republice tato soustava sestává ze dvou typů chráněných území – ptačích oblastí a evropsky významných lokalit (dále také jen „EVL“ nebo „lokality“). Ptačí oblasti vyhlásila vláda ČR v letech 2004, 2005 a 2007 celkem 41 samostatnými nařízeními, jedinečnými pro každou ptačí oblast. V případě EVL byl a je celý proces vyhlášení podstatně složitější a doposud jej nelze považovat za ukončený.

EVL byly shrnuty do tzv. „národního seznamu“. Na základě příloh I a II směrnice o stanovištích byl vytvořen pro ČR tzv. referenční seznam, který obsahuje evropsky významné typy stanovišť a rostlinné a živočišné druhy, které se vyskytují na území ČR. V letech 2000–2003 bylo provedeno na celém území ČR podrobné mapování výskytu těchto typů stanovišť a druhů. Mapování fakticky prováděli především pracovníci Agentury ochrana přírody a krajiny ČR. Výstupy z těchto průzkumů se staly hlavním podkladem pro vytvoření prvního odborného návrhu budoucího národního seznamu EVL.

Proces vypracování národního seznamu ve formě závazného právního aktu vyplývá zejména z čl. 4 směrnice o stanovištích a z ustanovení § 45a ZOPK, v tehdy platném znění. Národní seznam schválila vláda ČR jako **nařízení vlády č. 132/2005 Sb., kterým se stanoví národní seznam evropsky významných lokalit**, účinné od 15. 4. 2005. Poté, co národní seznam získal podobu platného a účinného právního předpisu, byly informace o jednotlivých lokalitách zařazených do národního seznamu předány k posouzení Evropské komisi, která v souladu se směrnicí o stanovištích vydala rozhodnutí o jejich **zařazení** či případném **nezařazení do evropského seznamu** a oznámila toto rozhodnutí v Úředním věstníku EU²⁸⁵.

V následujících letech byl národní seznam podroben opakovanému vyhodnocení Evropskou komisí, zda je dostatečný pro plnění cílů směrnice o stanovištích. Výstupem z tohoto hodnocení bylo **dvojitě doplnění národního**

²⁸⁵ Česká veřejnost byla o lokalitách přijatých na evropský seznam informována prostřednictvím dvou sdělení Ministerstva životního prostředí, která byla publikována ve Sbírce zákonů (viz **sdělení MŽP č. 81/2008 Sb.** pro lokality, které byly na evropský seznam zařazený a **sdělení MŽP č. 82/2008 Sb.**, pro lokality, které nebyly na evropský seznam zařazený).

seznamu o další lokality. V roce 2007 byl národní seznam nařízením vlády č. 301/2007 Sb., účinným od 1. 12. 2007, doplněn o nové EVL z panonské biogeografické oblasti²⁸⁶, v roce 2009 pak nařízením vlády č. 371/2009 Sb., účinným od 3. 11. 2009, o nové EVL z kontinentální biogeografické oblasti²⁸⁷.

Dalším významným mezníkem v historii vytváření soustavy Natura 2000 v České republice se stalo přijetí zákona č. 349/2009 Sb. – významné novely zákona o ochraně přírody a krajiny, která přinesla mnohé změny dotýkající se dotýkající se EVL, mezi nimiž jmenujme jednak **změnu formy, kterou je veřejnosti oznamováno zařazení či nezařazení lokality do evropského seznamu** (forma pouhého sdělení MŽP byla nahrazena nařízením vlády – viz § 45c odst. 1 ZOPK) a především pak **doplnění dvou dosavadních možných forem ochrany evropsky významných lokalit (vyhlášení zvláště chráněného území, uzavření smlouvy) a třetí, procesně nejjednodušší, způsob ochrany, kterým se stalo ponechání lokality v tzv. „základní ochraně“**, bez nutnosti dalších kroků, které jsou jinak nutné k vyhlášení zvláště chráněného území podle § 40 či uzavření smlouvy podle § 39 ZOPK). K podstatě institutu tzv. „základní ochrany“ viz dále v kapitole.

K tomu, aby mohla být „základní ochrana“ EVL uvedena do praxe, bylo potřeba ještě dalšího legislativního kroku. Z novelizovaného znění zákona totiž vyplývá, že pouze EVL, jejichž zařazení do evropského seznamu vyhlásila vláda nařízením podle § 45c odst. 1 ZOPK, jsou chráněny před poškozováním a ničením, tj. v režimu tzv. „základní ochrany“. Dokud nebylo vydáno **nařízení vlády č. 208/2012 Sb., o vyhlášení evropsky významných lokalit zařazených do evropského seznamu**, nemohla být v žádné EVL (bez ohledu na to, kdy byla zařazena do evropského seznamu) „základní ochrana“ aplikována, a to dokonce ani v těch EVL, které byly do evropského seznamu zařazeny před novelou zákona a byly ve Sbírce zákonů oznámeny

²⁸⁶ Národní seznam je fakticky rozdělen do dvou částí podle tzv. biogeografických oblastí, do nichž území ČR zasahuje, a to panonské (4,3 % rozlohy ČR) a kontinentální (95,7 % rozlohy ČR).

²⁸⁷ Pro informaci o lokalitách z panonské biogeografické oblasti uvedených v nařízení vlády č. 301/2007 Sb. zařazených rozhodnutím Evropské komise ze dne 12. prosince 2008 do evropského seznamu bylo vydáno **sdělení MŽP č. 66/2009 Sb.** Následně však došlo ke změně vnitrostátní právní úpravy (viz dále v kapitole), pro lokality z kontinentální biogeografické oblasti uvedené v nařízení vlády č. 371/2009 Sb., zařazené do evropského seznamu rozhodnutím Evropské komise ze dne 10. ledna 2011, již podobné sdělení vydáno nebylo.

sdělením MŽP podle § 45a odst. 4 ZOPK, ve znění před novelou (sdělení č. 81/2008 Sb. a č. 66/2009 Sb.²⁸⁸). To znamená, že tzv. „základní ochrana“ EVL mohla být poprvé v praxi využita okamžikem účinnosti tohoto nařízení vlády, tj. teprve dnem 4. července 2012, více než dva a půl roku po zakotvení tohoto institutu do zákona.

Posledním významným legislativním počinem, který je třeba do podkapitoly mapující vývoj vytváření soustavy Natura 2000 v ČR zařadit, je vydání **nařízení vlády č. 318/2013 Sb., o stanovení národního seznamu evropsky významných lokalit**. Toto nařízení vlády se stalo novým národním seznamem EVL, když s účinností od 29. 10. 2013 nahradilo dosavadní národní seznam vč. jeho dvou doplnění (nařízení vlády č. 132/2005 Sb., kterým se stanoví národní seznam evropsky významných lokalit, ve znění nařízení vlády č. 301/2007 Sb. a nařízení vlády č. 371/2009 Sb.). Důvodů pro jeho vydání bylo hned několik:

- První důvod byl praktický – byla jím snaha o zvýšení přehlednosti a dostupnosti platné právní úpravy. Nařízení vlády č. 132/2005 Sb. bylo již dvakrát novelizováno (z toho jednou, v případě doplňování EVL pro kontinentální biogeografickou oblast, velmi rozsáhle), avšak pro právní předpis s právní silou nařízení vlády česká legislativní praxe neumožňuje zpracování úplného (konsolidovaného) znění. Změny tak existují pouze v podobě novelizačních bodů na několika stech stranách. Platná a účinná podoba nařízení vlády se tudíž stala téměř nedohledatelnou²⁸⁹.
- Druhý – jednoznačně nejzásadnější – důvod souvisel se zaváděním nového právního institutu tzv. „základní ochrany“. Přijetím nařízení vlády č. 208/2012 Sb., o vyhlášení evropsky významných lokalit

²⁸⁸ Těmto sdělením tedy není možno ve vztahu k institutu tzv. „základní ochrany“ přiznávat stejné účinky, jaké má nařízení vlády vydané podle § 45c odst. 1 zákona, na druhou stranu však je nutno si uvědomit, že právní účinky vyplývající ze zařazení lokality na evropský seznam (zejm. započítání běhu šestileté lhůty podle § 45c odst. 5 ZOPK) nastávají vždy okamžikem (prvního) zařazení lokality na evropský seznam, opětovně zveřejnění informace o zařazení lokality do evropského seznamu již žádné podobné účinky nemá – viz dále v kapitole.

²⁸⁹ Z důvodu mimořádného rozsahu nařízení vlády, které obsahuje pro každou EVL barevnou mapovou přílohu zabírající min. 1 stranu A4, se nelze opírat ani o moderní právní informační systémy typu ASPI, které pro běžné právní předpisy neoficiální úplné znění obvykle nabízejí – úplné znění národního seznamu EVL tam prostě není vůbec obsaženo.

zařazených do evropského seznamu, sice započaly být všechny EVL dosud nechráněné jiným způsobem (vyhlášením zvláště chráněného území či uzavřením smlouvy) chráněny v režimu „základní ochrany“, ale platný a účinný „starý“ národní seznam nadále pro každou EVL obsahoval, v souladu s ustanovením § 45c odst. 4 ZOPK²⁹⁰, uvedení kategorie zvláště chráněného území, ve které měla být daná EVL vyhlášena pro zajištění její dostatečné ochrany. Aby tak „základní ochrana“ nezůstala pouze dočasným právním režimem (v podstatě jakousi vylepšenou předběžnou ochranou), bylo třeba všechny EVL v národním seznamu znovu posoudit a uvedení kategorie v případě těch EVL, kde „základní ochrana“ postačí, z národního seznamu vypustit. Nový národní seznam tedy obsahuje u každé EVL aktualizované uvedení kategorie zvláště chráněného území, ve kterém má být daná EVL vyhlášena, přičemž tato nová kategorizace vychází z odborného návrhu, který připravila Agentura ochrany přírody a krajiny ČR ve spolupráci s krajskými úřady jako příslušnými orgány ochrany přírody. Odborný návrh vycházel z ekologických nároků evropských stanovišť a evropsky významných druhů, které jsou předmětem ochrany v EVL, zohledňoval jejich nároky na hospodaření, jejich možná ohrožení a prostorové rozšíření daného předmětu ochrany v EVL²⁹¹. Pokud u dané EVL žádná kategorie uvedena není, je tomu tedy tak buď proto, že pro ni postačí tzv. „základní ochrana“ anebo proto, že tato EVL již byla vyhlášena jako zvláště chráněné území v odpovídající kategorii a není třeba ji nově vyhlášovat („přehlašovat“).

- Dalšími důvody pro přijetí nového národního seznamu bylo zapracování některých dalších změn vyžadovaných Evropskou komisí (vyřazení či změna několika lokalit) a dále některé změny formálního a technického charakteru (oprava chyb, sjednocení měřítek mapek představujících orientační grafické znázornění jednotlivých EVL, ale též další změny).

²⁹⁰ „... Vyžaduje-li udržení příznivého stavu předmětu ochrany evropsky významné lokality přísnější ochranu než podle odstavce 2 [tj. přísnější ochranu než je „základní ochrana“ EVL – pozn. autorky], stanoví vláda nařízením u této evropsky významné lokality nebo její části kategorie zvláště chráněných území, ve kterých je příslušné orgány ochrany přírody vyhlásí, nebude-li tato ochrana zajištěna smluvně...“

²⁹¹ Viz důvodová zpráva k nařízení vlády č. 318/2013 Sb., o stanovení národního seznamu evropsky významných lokalit.

Je třeba poznamenat, že v důsledku přijetí nového národního seznamu bylo umožněno chránit prostřednictvím pouze tzv. „základní ochrany“ celkem 199 EVL na celém jejich území a dalších 195 EVL zčásti²⁹², což je mnohem méně, než se čekalo a než bylo deklarováno při přijímání změn v ZOPK v roce 2009. Přesto se však jedná o poměrně podstatné usnadnění práce orgánům ochrany přírody i o minimalizaci zásahů do vlastnických práv dotčených vlastníků.

Ani nový národní seznam zatím zcela nevyhovuje požadavkům Evropské komise a také z praxe krajských úřadů vyvstaly některé praktické problémy, které je třeba řešit změnami ve vymezení lokalit. V současné době je proto MŽP a Agenturou ochrany přírody a krajiny ČR připravováno **další doplnění a změna národního seznamu EVL**. Stane se tak prostřednictvím novely nařízení vlády č. 318/2013 Sb., o stanovení národního seznamu evropsky významných lokalit. Změny by se měly údajně týkat asi 170 lokalit, přičemž u řady z nich půjde pouze o technické změny (zarovnání hranic na hranice pozemků), ale až 50 lokalit by mělo být zcela nových a 58 lokalit by mělo být výrazně doplňováno (buď bude zvětšována jejich rozloha anebo budou doplňovány předměty ochrany)²⁹³. Že ani tato změna nebude pravděpodobně konečná lze tušit již z toho, že těchto 170 změn bylo údajně vybíráno ze stovek návrhů, které Agentuře ochrany přírody a krajiny ČR doručily krajské úřady i jiné subjekty.

17.3 Vytváření sítě evropsky významných lokalit z pohledu vlastníka dotčených pozemků

Zkusme se nyní na výše popsaný proces vytváření soustavy Natura 2000, resp. sítě EVL, podívat pohledem vlastníka pozemků, které se v EVL nacházejí. Zajímat by nás mělo především to, **jak se vlastníci vůbec dozví o tom, že na jeho pozemku je navrhováno vyhlášení EVL, jaké má možnosti se k tomuto návrhu vyjádřit, resp. se mu bránit?**

²⁹² Číselné údaje jsou převzaty z důvodové zprávy k nařízení vlády č. 318/2013 Sb., o stanovení národního seznamu evropsky významných lokalit, ve znění určeném pro mezirezortní připomínkové řízení, mohou se tedy drobně lišit od skutečnosti.

²⁹³ Informace čerpány zejména z prezentace RNDr. Jindřišky Jelínkové, Ph.D. z Agentury ochrany přírody a krajiny ČR, přednesené na semináři pro krajské úřady k problematice ochrany EVL, který se konal ve Vílanci u Jihlavy dne 22. 10. 2014.

Odpověď by mohla být stručná – ze ZOPK ani z jiné právní úpravy nevyplývá, že by se měl vlastník dotčeného pozemku vyjadřovat k návrhu na vyhlášení EVL nebo se o něm alespoň v předstihu dozvědět. V praxi je to trochu složitější a nějaké možnosti vlastník (alespoň některý) přeci jen má, ať už v přípravné fázi, kdy dochází k **předjednávání návrhu na zařazení lokalit do národního seznamu**, či ve fázi přípravy právního předpisu, kdy je za určitých okolností možné vyjádřit se **v rámci mezirezortního připomínkového řízení**.

Přípravná fáze vytváření sítě EVL, tj. mapování výskytu evropsky významných typů stanovišť a rostlinných a živočišných druhů na území ČR a zpracování odborného návrhu budoucího národního seznamu EVL, není nikterak legislativně ošetřena a z žádného právního předpisu tudíž nevyplývají žádné záruky pro vlastníky pozemků, které by jim umožnily se na těchto procesech nějakým způsobem podílet. V praxi vše probíhalo a probíhá tak, že Agentura ochrany přírody a krajiny ČR, která byla MŽP pověřena k vytvoření návrhu národního seznamu EVL (v roce 2004) a též pracemi na jeho změnách a doplňcích (zejména doplňování v letech 2007 a 2009 a doplňování nyní probíhající, jde však o kontinuální práci), si – po projednání návrhu s krajskými úřady jako příslušnými orgány ochrany přírody – známé vlastníky, správce a nájemce pozemků rozdělila podle své vlastní vnitřní metodiky do několika skupin a s některými z nich zahájila **předběžná jednání o návrhu**. Podle zařazení do skupin, které odpovídalo „významu“ vlastníka, byla tato jednání realizována různým způsobem. S významnými vlastníky, správci či nájemci pozemků (mezi které lze zařadit například obce, státní podniky Povodí a Lesy ČR, Zemědělskou vodohospodářskou správu, Vojenské lesy a statky aj.) byla vedena rozsáhlá mnohakolová ústní jednání. Jiným subjektům byla pouze zaslána písemná informace o záměru vyhlásit na jejich pozemcích EVL. Jednalo se pouze s vlastníky pozemků, nikoliv tedy jiných nemovitostí²⁹⁴.

²⁹⁴ Více k procesu předjednávání např. HOŠEK, Michael. DRÁBKOVÁ, Jorga. DOSTÁLOVÁ, Alena. *Doplnění národního seznamu evropsky významných lokalit pro kontinentální biogeografickou oblast*. Ochrana přírody, 1/2010, str. 23 – 26. Potvrzení toho, že je shodná praxe uplatňována Agenturou ochrany přírody a krajiny ČR i nadále, je autorce kapitoly známa z vlastní praxe na krajském úřadě a byla představena zástupci MŽP a Agentury ochrany přírody a krajiny ČR též např. na semináři pro krajské úřady k problematice ochrany EVL, který se konal ve Vílanci u Jihlavy dne 22. 10. 2014.

V některých případech byla výstupem z těchto jednání úprava návrhu s přihlédnutím ke konkrétnímu způsobu využívání území ze strany vlastníka, nájemce či správce, pokud to nenarušovalo celistvost návrhu a zejména pokud by to nezpůsobilo nemožnost obhájit úplnost a dostatečnost návrhu před Evropskou komisí. Přestože čl. 2 odst. 3 směrnice o stanovištích říká, že „opatření přijímaná na základě této směrnice musí brát v úvahu hospodářské, sociální a kulturní požadavky a regionální a místní zvláštnosti“, je nutno připomenout, že Evropský soudní dvůr (resp. Soudní dvůr Evropské unie) opakovaně zcela jednoznačně judikoval, že členský stát je povinen navrhnout všechny lokality, které na základě vědeckého zkoumání identifikuje, není tudíž oprávněn vynechat jakékoliv místo, které biologicky zakládá možnost pro vyhlášení evropsky významné lokality, přestože by hospodářské, kulturní, sociální či jiné důvody vynechání takového místa ospravedlňovaly (viz zejména rozsudek C-371/98 ve věci *Fisrt Corporate Shipping* nebo rozsudek C-226/08 ve věci *Stadt Papenburg*).

Lze uzavřít, že s **ohledem na evropskou právní úpravu poskytuje předjednávání vlastníkům pozemků pouze omezenou možnost bránit se proti navržení daného území na národní seznam EVL**. Lze navíc poukázat na určitou **nerovnost mezi vlastníky**, neboť okruh vlastníků vybraných k předběžným jednáním byl a je poněkud zúžený a rozhodně nezahrnuje většinu z nich. I přes tyto limity lze však předjednávání hodnotit jako vstřícný krok směrem k vlastníkům zvyšující jejich informovanost a určitým způsobem usnadňující jejich pozici při následných procesech zajišťování ochrany EVL. V praxi proces předjednávání přinesl i některá další dílčí úskalí, zejména v situacích, kdy uběhla velmi dlouhá doba mezi předjednáváním a skutečným zajišťováním ochrany dané EVL (zejm. prostřednictvím vyhlášení zvláště chráněného území), obměnily se osoby jednající za dotčené subjekty či se nějakým způsobem změnily místní podmínky.

Návrh národního seznamu EVL je následně přijat do podoby právního předpisu – **nařízení vlády**. Jeho vydání tudíž předchází **standardní legislativní proces** s mezirezortním připomínkovým řízením, které je první oficiální příležitostí seznámit se s návrhem a vyjádřit se k němu. Okruh připomínkových míst byl ve všech dosavadních případech, ať už šlo o původní národní seznam, jeho dvojí doplňování či nový národní seznam, určen

v souladu s čl. 5 Legislativních pravidel Vlády ČR a pokud se tak touto cestou návrh dostal až k vlastníkům dotčených pozemků, stalo se tak prostřednictvím některých ministerstev (např. byl znovu předložen Vojenským lesům a statkům prostřednictvím Ministerstva obrany, státním podnikům Povodí a Lesy ČR prostřednictvím MZe, a podobně) či profesních komor a dalších zájmových sdružení (zejména prostřednictvím SMO – Svazu měst a obcí ČR, SVOL – Svazu vlastníků obecních a soukromých lesů ČR, či Agrární komory ČR). Bylo by velmi zajímavé porovnat okruh takto oslovených vlastníků s těmi, kteří byli kontaktováni Agenturou ochrany přírody a krajiny ČR v rámci neformálního předjednávání návrhu. I bez tohoto srovnání je zjevné, že **standardní legislativní proces jen nepatrně zvyšuje pravděpodobnost, že se o návrhu předem dozvědí drobní vlastníci.**

Je pravdou, že nad rámec zákonných povinností MŽP informuje o všech připravovaných legislativních počinech **na svých internetových stránkách**²⁹⁵ a nejenak tomu bylo v případě všech nařízení vlády měnících či doplňujících národní seznam EVL. Jedná se však pouze o zcela neformální způsob informování veřejnosti, který jí nedává žádnou možnost vyjádřit se ke zveřejněnému návrhu způsobem, který by vyžadoval závazné vypořádávání takto vznesených připomínek.

Obligatořním připomínkovým místům nicméně Legislativní pravidla vlády ČR přiznávají poměrně silné postavení při projednávání jejich připomínek. Pokud tedy připomínku některého vlastníka převezme za svou některé z obligatořních připomínkových míst, musí se jí předkladatel seriózně zabývat a v případě, že jí nevyhoví, předložit materiál k projednání Vládě ČR s rozporem, který se řeší standardní cestou. Postup souladný s judikaturou Soudního dvora Evropské unie je tak z pohledu předkladatele návrhu národního seznamu poměrně obtížné plně respektovat, neboť v rámci jednání na úrovni ministrů či vlády samozřejmě již nehrají roli pouze odborná

²⁹⁵ Viz internetové stránky MŽP http://www.mzp.cz/cz/pripravovana_legislativa. Návrh nařízení vlády, kterým se stanoví národní seznam evropsky významných lokalit, měl (při svém doplňování i při přípravě nového národního seznamu) vytvořenu také vlastní speciální internetovou stránku <http://www.mzp.cz/natura/index.html>, která sloužila v zásadě jako jediná rozumná cesta, jak v jednotlivých fázích legislativního procesu šířit kompletní – mimořádně rozsáhlý – materiál mezi dotčené subjekty (stránka je ke dni 31. 12. 2014 stále dostupná, lze však předpokládat, že bude brzy nahrazena stránkou novou, která bude sloužit jako pomůcka při projednávání dalšího doplňování národního seznamu).

biologická hlediska, ale mnohem více se prosazují hospodářské i jiné zájmy předkladatelů připomínek. Jako obzvláště nešťastné lze z tohoto pohledu hodnotit zejména projednávání návrhu nařízení vlády č. 371/2009 Sb., tj. doplňování EVL pro kontinentální biogeografickou oblast. Lze uvést celou řadu příkladů, kdy nebyly dostatečně prosazeny odborné argumenty a řada lokalit byla z návrhu vypuštěna či významně upravena ve snaze vyhovět připomínkám opírajícím se o hospodářské, kulturní, sociální či jiné důvody²⁹⁶. Lze jen dodat, že všechny EVL, které nebyly do národního seznamu zařazeny „pouze“ z těchto nikoliv odborných důvodů, budou na základě požadavků Evropské komise nyní opět součástí návrhu na doplnění národního seznamu a tedy opět předmětem předjednávání a následného mezirezortního připomínkového řízení.

17.4 Evropsky významné lokality a omezení vlastníků dotčených pozemků

Další klíčovou otázkou je, **jaká konkrétní omezení existence EVL** (resp. přesněji její zařazení na národní a potažmo evropský seznam) vlastně **znamená pro vlastníky pozemků, které se v EVL nacházejí**. Odpověď na tuto otázku vychází z toho, v jaké fázi se daná EVL právě nachází – zda je zařazena zatím pouze na národní seznam či již také na seznam evropský a dále, v případě EVL zařazených na evropský seznam, z toho, jakou formu ochrany považuje pro danou konkrétní EVL zákonodárce za dostatečnou – zda bude nutno vyhlásit zvláště chráněné území a v jaké kategorii se tak stane či zda postačí režim tzv. „základní ochrany“.

²⁹⁶ Jako příklady lze uvést některé navrhované EVL z Pardubického kraje – na základě připomínek Ministerstva dopravy nebylo provedeno doplnění několika nových EVL, např. EVL Labišťata, EVL Hřebčín v Kladrubech nad Labem či EVL Třebovské stěny (kvůli potenciální kolizi s plány na splavnění Labe až do Pardubic a z důvodu potenciálního střetu se záměrem výstavby labské větve plavebního kanálu Dunaj–Odra–Labe). MMR podmínilo svůj souhlas se zařazením EVL Labišťata do národního seznamu souhlasem Ministerstva dopravy. Nejvíce rozporovanou EVL (Ministerstvem dopravy, MMR, Povodím Labe, Pardubickým krajem), která byla z tohoto důvodu z návrhu vyloučena, byla navrhovaná EVL Šlavíkovy ostrovy. V jiných krajích lze najít příklady nezařazení EVL z jiných důvodů. Například na základě připomínek Ministerstva průmyslu a obchodu nebylo provedeno plánované rozšíření EVL Doupovské hory (střet s těžbou), zařazení EVL Horní Moldava (potenciální kolize s asanací po těžbě) a EVL Ždánický les (střet s těžbou). – podrobněji viz HOŠEK, Michael. DRÁBKOVÁ, Jorga. DOSTÁLOVÁ, Alena – op. cit.

Jiná omezení by vlastníka dotčeného pozemku čekala v případě, že bude k ochraně EVL namísto vyhlášení zvláště chráněného území uzavřena smlouva podle § 39 ZOPK. S ohledem na skutečnost, že uzavírání smluv je doposud v praxi značně raritní, dovolím si v dalším textu otázky smluvní ochrany opomenout, přestože by jistě jejich zkoumání přineslo řadu dalších zajímavých závěrů a při srovnávání omezení vlastníků pozemků různými formami ochrany EVL by jistě mělo své místo.

17.4.1 *Evropské významné lokality zařazené do národního seznamu – předběžná ochrana*

V každém případě prvním ochranným režimem, kterého každá EVL od svého zařazení do národního seznamu (tj. ode dne účinnosti nařízení vlády, kterým se stanoví národní seznam EVL, který tuto EVL obsahuje) požívá, je režim předběžné ochrany **podle § 45 b ZOPK**.

Ze ZOPK vyplývá jediné pravidlo definující ochranný režim EVL v předběžné ochraně. Zákon říká, že „**poškození EVL zařazené do národního seznamu a sporné lokality²⁹⁷ je zakázáno**“, přičemž dále upřesňuje, že „za poškození se nepovažuje řádné hospodaření prováděné v souladu s platnými právními předpisy a smlouvami uzavřenými dle § 69 tohoto zákona“ a v poznámce pod čarou odkazuje na některé zvláštní právní předpisy – LesZ, VZ, zákon č. 449/2001 Sb., o myslivosti a zákon č. 99/2004 Sb., o rybníkářství, výkonu rybářského práva, rybářské strážní, ochraně mořských rybolovných zdrojů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „RybZ“). Nutno zmínit, že tento dovětek podle mého názoru skutečný obsah ustanovení spíše zamlžuje, než osvětluje. Demonstrativní výčet právních předpisů v poznámce pod čarou nemá normativní význam, řádným hospodařením tedy zjevně může být též jakékoliv jiné hospodaření prováděné v souladu s platnou právní úpravou. Ustanovení § 69 ZOPK se zabývá problematikou poskytování finančních příspěvků vlastníkům nebo nájemcům pozemků, kteří se zdrží určité činnosti nebo provedou dohodnuté práce v zájmu zlepšení přírodního prostředí, na základě dohody s orgánem ochrany přírody uzavřené podle § 68 ZOPK. Ustanovení § 45 b by tedy správně mělo odkazovat spíše na § 68 než na § 69, přestože je z kontextu zřejmé, o jaké dohody se zákonodárci jednalo.

²⁹⁷ Zejména s ohledem na rozsah této kapitoly byla problematika sporných lokalit zcela opomenuta.

Zákon dále konstruuje **možnost udělit ze zákazu poškozovat EVL zařazenou na národní seznam výjimku**, avšak „*pouze z naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu*“ s tím, že „*nejsou dotčeny § 45b a 45i a ochranné podmínky zvláště chráněných území*“. Výjimku tedy nelze udělit, pokud by nebylo možno zároveň vyloučit významný vliv záměru, který má být předmětem výjimky, na lokalitu²⁹⁸. Z druhé části věty (či spíše z logiky věci) lze dovodit, že režimu předběžné ochrany požívají pouze EVL zařazené na národní seznam, které doposud nejsou zvláště chráněným územím a nepožívají tak ochranu přísnější.

Důležité je, že porušení této povinnosti, tj. poškození EVL zařazené do národního seznamu, je možné postihnout jako přestupek či správní delikt (viz ustanovení § 87 odst. 3 písm. n) a § 88 odst. 2 písm. n) ZOPK), přestože to možná není z dikce citovaných sankčních ustanovení („... *vykonává v evropsky významné lokalitě činnost zakázanou nebo činnost, pro kterou je vyžadován souhlas orgánu ochrany přírody, bez tohoto souhlasu...*“) na první pohled zcela patrné.

A jakým časovým okamžikem přestane EVL režimu předběžné ochrany požívat?

Až do 1. prosince 2009 platilo, že po celou dobu od zařazení lokality do národního seznamu až do okamžiku, kdy byla zajištěna ochrana EVL pomocí vyhlášení zvláště chráněného území (či uzavřením smlouvy), byla lokalita chráněna režimem předběžné ochrany. V případě, že lokalita nebyla na evropský seznam zařazena, přestala předběžná ochrana platit okamžikem zveřejnění lokality v přehledu EVL, které nebyly zařazeny na evropský seznam. Pro lokality, které na evropský seznam naopak zařazeny byly, začínala od okamžiku jejich zařazení na evropský seznam (bez ohledu na to, kdy bylo publikováno příslušné sdělení MŽP o zařazení EVL na evropský seznam) běžet šestiletá lhůta pro zajištění ochrany lokality prostřednictvím vyhlášení zvláště chráněného území (viz ustanovení § 45c odst. 3 ZOPK, ve znění před novelou). Jinak však, jak už bylo řečeno, nebyla-li mezitím uzavřena smlouva podle § 39, se ochranný režim těchto EVL neměnil, a až do doby vyhlášení zvláště chráněného území pro ně platil režim předběžné ochrany.

²⁹⁸ V tomto duchu dané ustanovení vykládá také nejuživnější komentář k zákonu o ochraně přírody a krajiny – viz MIKO, Ladislav; BOROVIČKOVÁ, Hana. (ed.) *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. 2. vydání. Praha: C.H.Beck, 2007. 607 s. ISBN 978-80-7179-585-8.

Nyní, po novele zákona, **přestává být režim předběžné ochrany aplikován již okamžikem vyhlášení EVL za evropsky významnou lokalitu zařazenou do evropského seznamu – tedy vydáním nařízení vlády podle § 45c odst. 1 ZOPK**, případně po zveřejnění v přehledu evropsky významných lokalit, které nebyly zařazeny do evropského seznamu, vyhlášením formou sdělení MŽP ve Sbírce zákonů (viz § 45 b odst. 2 ZOPK – pro lokality do evropského seznamu nezařazené se tedy nic nemění). Tímto okamžikem **započne pro dané lokality platit režim tzv. „základní ochrany“**.

Dalším možným právním důvodem skončení režimu předběžné ochrany je **vyhlášení EVL za zvláště chráněné území, nebo nabytí účinnosti smluvní ochrany**, došlo-li k němu dříve, než byla daná EVL vyhlášena za evropsky významnou lokalitu zařazenou do evropského seznamu, tedy před 4. červencem 2012. Tyto skutečnosti sice již nejsou po novele zákona v ustanovení § 45 b ZOPK explicitně zakotveny, je však možno je dovodit z toho, že ochrana poskytovaná EVL v důsledku vyhlášení zvláště chráněného území či uzavřením smlouvy je podstatně přísnější než ochrana předběžná, která je tudíž touto přísnější ochranou fakticky konzumována²⁹⁹.

Lze tedy uzavřít, že po dobu od zařazení lokality do národního seznamu až po její přijetí na seznam evropský platí v lokalitách **poměrně mírný ochranný režim, který by neměl vlastníky dotčených pozemků příliš omezovat, hospodaří-li „řádně“, tj. v souladu s platnými právními předpisy**. Exces proti takto vymezeným podmínkám ochrany by byl jedním dosti pravděpodobně postižitelným i tehdy, pokud by daný pozemek nebyl součástí EVL zařazené na národní seznam, neboť by se zřejmě jednalo o jednání kolidující též s ustanoveními zákona zakotvujícími podmínky obecné ochrany přírody a krajiny.

²⁹⁹ K posledně popsané situaci, kdy bylo vyhlášeno zvláště chráněné území či uzavřena smlouva dříve, než byla EVL vyhlášena nařízením vlády za evropsky významnou lokalitu zařazenou do evropského seznamu, došlo v mnoha případech samozřejmě právě proto, že ochrana lokalit, které byly do národního seznamu zařazeny nařízením vlády č. 132/2005 Sb. (původní národní seznam) a nařízením vlády č. 301/2007 Sb. (doplňné pro panonskou biogeografickou oblast) a jejichž zařazení na evropský seznam bylo v souladu s předchozí právní úpravou oznámeno pouze sdělením MŽP ve Sbírce zákonů, měla být dle ZOPK před novelou zajištěna do šesti let od jejich zařazení na evropský seznam, tj. do roku 2013, resp. 2014, což bylo v mnoha případech již zrealizováno a naplněno.

17.4.2 Evropsky významné lokality zařazené do evropského seznamu – tzv. „základní ochrana“

Institut tzv. „základní ochrany“ je zakotven v novelizovaném ustanovení § 45c odst. 2 ZOPK, které stanoví, že EVL jsou „chráněny před poškozováním a ničením a využívají se pouze tak, aby nedošlo ke závažnému nebo nevratnému poškození nebo ke zničení evropských stanovišť anebo stanovišť evropsky významných druhů vyžadujících územní ochranu tvořících jejich předmět ochrany a aby nebyla narušena jejich celistvost“ a dále, že „k zásahům, které by mohly vést ke takovým nežádoucím důsledkům, si musí ten, kdo tyto zásahy zamýšlí, předem opatřit souhlas orgánu ochrany přírody“.

Jedná se tedy o **ochranný režim přísnější než režim předběžné ochrany, srovnatelný například s ochranným režimem VKP**. Pro vlastníky pozemků nacházejících se v takto chráněných EVL se již jedná o **citelnější omezení než v případě pouhé předběžné ochrany**. Na druhou stranu lze samozřejmě předpokládat, že okruh činností, ke kterým bude potřeba si zažádat o vydání závazného stanoviska, nebude v tomto režimu ochrany tak rozsáhlý jako v případě zvláštní územní ochrany.

Režim tzv. „základní ochrany“ se uplatní pro všechny EVL, které byly zařazeny na evropský seznam a následně vyhlášeny nařízením vlády podle § 45c odst. 1 ZOPK. Projednávání návrhu tohoto nařízení vlády v legislativním procesu je jedinou možností, jak se mohou dotčené subjekty v této fázi vyjádřit a pokusit se ovlivnit přechod EVL z ochranného režimu předběžné ochrany v ochranu základní (v rámci mezirezortního připomínkového řízení, shodně jako to bylo popsáno v kapitole 4.1). Je však zřejmé, že se jedná o možnost pouze teoretickou, protože příprava a projednávání návrhu nařízení vlády podle § 45c odst. 1 ZOPL jen stěží mohou být něčím více než jakousi pouhou formalitou. Přestože okamžik nabytí účinnosti tohoto nařízení vlády má významné právní účinky (a i proto došlo v roce 2009 ke změně z pouhého sdělení MŽP v podobu závazného právního předpisu), jeho obsahem je pouze převzetí seznamu EVL schváleného Evropskou komisí, na kterém není možné ze strany členského státu již nic měnit (přidávat ani ubírat lokality).

Pro některé lokality se též v případě „základní ochrany“ jedná pouze o přechodný režim, který se v nich uplatní pouze do doby, než bude jejich ochrana

zajištěna vyhlášením zvláště chráněného území či uzavřením smlouvy s vlastníky dotčených pozemků. Ze směrnice o stanovištích vyplývá, že členské státy jsou povinny zabezpečit pro všechny EVL dostatečná ochranná opatření zajišťující udržení příznivého stavu předmětů ochrany, tj. evropských stanovišť a evropsky významných druhů. Dřívější právní úprava (před novelou ZOPK provedenou zákonem č. 349/2009 Sb.) k naplnění tohoto závazku předpokládala pouze dvě možnosti – všechny EVL musely být do šesti let od jejich zařazení na evropský seznam **vyhlášeny za zvláště chráněné území**, pokud nedošlo k **uzavření smlouvy podle § 39 ZOPK** s vlastníkem pozemku, na kterém se EVL nachází. Nově však existují i lokality, k jejichž ochraně režim základní ochrany postačí a žádné další kroky již nebudou k zajištění dostatečné ochrany EVL nutné.

Lze tedy uzavřít, že „**základní ochrana**“ již může znamenat citelnější omezení výkonu vlastnického práva, avšak chce-li se jejímu režimu vlastník dotčeného pozemku nějakým způsobem z relevantních důvodů bránit, musí tak učinit již o několik kroků dříve – při projednávání zařazení lokalit na národní seznam. Zároveň je nutno si při formulaci tohoto závěru uvědomit všechny výše zmíněná omezení efektivního zapojení vlastníka dotčeného pozemku do procesu vytváření sítě EVL.

17.5 Vyhlášení EVL za zvláště chráněné území

Slovy ustanovení § 45c odst. 4 ZOPK znovu uvedme, že „vyžaduje-li udržení příznivého stavu předmětu ochrany EVL přísnější ochranu než podle odst. 2, stanoví vláda nařízením u této EVL nebo její části kategorie zvláště chráněných území, ve kterých je příslušné orgány vyhlásí, nebude-li tato ochrana zajištěna smluvně“. V takovém případě nastupuje pro lokality, u kterých to zákonodárce uznal za potřebné, standardní proces vyhlášení zvláště chráněného území podle ustanovení § 40 ZOPK³⁰⁰.

Jen zcela ve stručnosti připomeňme, že za zvláště chráněná území lze vyhlásit přírodovědecky či esteticky velmi významná nebo jedinečná území, která

³⁰⁰ Některé podrobnosti k procesu vyhlášení stanoví také **vyhláška č. 64/2011 Sb., o plánech péče, podkladech k vyhlášení, evidenci a označování chráněných území**. Užitečné je seznámit se dále také s metodickým pokynem MŽP k vyhlášení přírodních rezervací a přírodních památek, který byl publikován ve Věstníku MŽP v roce 2012, v částce 4 (str. 21 až 49) – z tohoto metodického pokynu také vychází tato část kapitoly.

se vyhláší v šesti kategoriích – národní parky, chráněné krajinné oblasti, národní přírodní rezervace, přírodní rezervace, národní přírodní památky a přírodní památky. EVL mohou být chráněné ve kterékoliv z těchto kategorií. NP se vyhláší zákonem, CHKO nařízením vlády, NPR a NPP vyhláškou MŽP a PR a PP nařízením kraje či správy CHKO. Vydání právního předpisu však předchází poměrně dlouhý proces, který **započíná zpracováním a projednáním návrhu na vyhlášení zvláště chráněného území.**

17.5.1 Návrh na vyhlášení zvláště chráněného území

Návrh je značně podrobný, mimo odborných informací vypovídajících zejména o stavu dochovaného přírodního prostředí v území je zde především navržen vhodný způsob a rozsah ochrany území včetně jeho bližších ochranných podmínek. Návrh bližších podmínek ochrany je zpracován jako výčet činností a zásahů, které mají být podle § 44 odst. 3 ZOPK vázány na souhlas orgánu ochrany přírody (opět vyplývá z předmětu a cílů ochrany zvláště chráněného území), nesmí se krýt se základními ochrannými podmínkami, které pro jednotlivé kategorie zvláště chráněných území stanoví zákon. Návrh na vyhlášení zvláště chráněného území dále mj. obsahuje také výčet katastrálních území a parcelních čísel pozemků (nebo jejich částí) dotčených navrhovanou ochranou (podle údajů platných ke dni oznámení návrhu), díky čemuž je dosaženo velmi dobré úrovně informovanosti vlastníků o tom, kterých jejich pozemků se návrh dotýká. Jedná se vlastně o první časový okamžik, kdy dochází k oficiálnímu zaměření EVL až „na parcely“. Navrhované územní vymezení je zakresleno také do velmi podrobných orientačních map, které jsou součástí návrhu.

Zpracovaný návrh na vyhlášení zvláště chráněného území je následně šířen mnoha cestami všem, kteří by jím mohli být dotčeni. Zákon nabízí širokou škálu možností, jak se k návrhu vyjádřit:

Orgán ochrany přírody návrh zašle **obcím a krajům**, jejichž území se návrh dotýká. Obce a kraje mohou k návrhu uplatnit v písemné podobě ve lhůtě devadesáti dnů ode dne doručení námítky.

Vlastníkům nemovitostí dotčených návrhem a zapsaných v katastru nemovitostí zašle orgán ochrany přírody alespoň písemné oznámení o předložení návrhu k projednání spolu s informací o tom, kde je možno

se seznámit s jeho úplným zněním, kdo je oprávněn podat k němu námitky a kdy uplyne lhůta pro jejich podání (v praxi se, není-li návrh na vyhlášení značně rozsáhlý, zasílá vlastníkům přímo tento návrh, nikoliv pouze oznámení o jeho předložení k projednání). **Vlastníci nemovitostí mohou k návrhu uplatnit v písemné podobě ve lhůtě devadesáti dnů ode dne doručení námítky, avšak pouze proti takovému navrženému způsobu nebo rozsahu ochrany, jímž by byl vlastník dotčen ve výkonu svých práv nebo povinností.**

Návrh na vyhlášení zvláště chráněného území projedná orgán ochrany přírody také s orgány státní správy dotčenými podle zvláštních právních předpisů (orgány ochrany přírody, státní správy lesů, státní správy myslivosti, územního plánování, popř. další). Dotčené orgány státní správy se musí k předloženému návrhu vyjádřit nejpozději do 30 dnů od jeho oznámení.

Oznámení návrhu na vyhlášení zvláště chráněného území orgán ochrany přírody zároveň zveřejní na portálu veřejné správy.

Ostatním fyzickým a právnickým osobám, kterým nejsou návrh či jeho oznámení přímo zasílány, musí být umožněno nahlédnout do návrhu a seznámit se s ním. I tyto osoby mají možnost podat písemné připomínky k návrhu. K těmto připomínkám ale orgán ochrany přírody nemusí při dalším zpracování návrhu přihlídnout.

17.5.2 Řízení o vypořádání námitek vlastníků dotčených pozemků k návrhu na vyhlášení zvláště chráněného území

Uplatněním námitek je zahájeno **správní řízení o vypořádání námitek**, jehož postup je upraven § 40 odst. 4 ZOPK. O vypořádání námitek musí orgán ochrany přírody rozhodnout nejpozději do 60 dnů ode dne uplynutí lhůty pro jejich uplatnění. Jedná se o poměrně dlouhou lhůtu, což je správné, neboť vyjednávání a dohoda s vlastníky dotčených pozemků o vypořádání námitek před vydáním rozhodnutí je jedinou skutečně vhodnou cestou pro zajištění budoucí bezproblémové úpravy režimu v území.

Některé procesní nejasnosti vyvolává věta předposlední ustanovení § 40 odst. 4 zákona, které říká, že „o jednotlivých námítkách se rozhodne zpravidla ve společném řízení“. V praxi orgánů ochrany přírody je totiž řízení naopak obvykle vedeno s jednotlivými vlastníky, kteří uplatnili námitky, tedy jako

řízení samostatné, neboť to umožňuje vynechat některé procesní kroky, které by bylo nutno učinit v případě řízení společného. Přestože je řízení o vypořádání námitek procesně částečně upraveno přímo v ustanovení § 40 zákona, která je možno považovat za *lex specialis* vůči některým ustanovením zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „SŘ“), není tato úprava dostatečně komplexní na to, aby bylo možno aplikovat pouze ji a nedostát procesním povinnostem uloženým správnímu orgánu dle SŘ. Aby bylo možno se správnímu řádu „vyhnout“ a postupovat jednodušším způsobem, musel by jeho použití ZOPK explicitně vyloučit (jak v mnoha srovnatelných případech činí například LesZ). Pokud se orgán ochrany přírody rozhodne vést společné řízení, musí to účastníkům řízení oznámit postupem podle ustanovení § 47 SŘ (popř. podle § 140 odst. 1 SŘ již probíhající správní řízení spojit).

Odlíšný postup pro společné řízení oproti řízením vedeným samostatně je zjevný též z řízení o případném odvolání proti vydanému rozhodnutí o vypořádání námitek. V případě společného řízení je třeba postupovat podle § 86 SŘ, tj. vyrozumět ostatní účastníky o odvolání s možností vyjádřit se k němu. Je to samozřejmě poměrně nelogické, neboť skutečnost, že má být rozhodováno zpravidla ve společném řízení určitě znamená, že by tím jednotliví účastníci získávali nějakou možnost „vlamovat se“ do výroků, které se týkají ostatních účastníků řízení. Účastník řízení má možnost odvolat se jen proti těm z výroků, které se ho týkají a celé odvolací řízení už je pak *de facto* vedeno jen s ním, nikoliv už se všemi účastníky námitkového řízení, kteří mohou pouze přihlížet a popř. přidat nějaký argument na tu či onu stranu.

Důležité je, že **rozhodne-li se orgán ochrany přírody námitkám vyhovět, nesmí se jednat o změnu, která by nově omezovala práva dotčených subjektů, které nepodaly námitky a nejsou tudíž účastníky řízení o vypořádání námitek.** V opačném případě by bylo nutné s nimi návrh znovu projednat. Rozhodnutí o vypořádání námitek je klasickým správním rozhodnutím se všemi náležitostmi dle SŘ, s možností využít řádného opravného prostředku (odvolání).

Návrh na vyhlášení zvláště chráněného území je následně uveden do souladu s námitkami, kterým bylo vyhověno. Orgán ochrany přírody zejména upraví

kategorii ochrany, bližší ochranné podmínky a vymezení zvláště chráněného území v souladu s konečným vypořádáním námitek a připomínek. Následně zadá provedení nezbytných geodetických prací, zejména zaměření nových hranic území a následné zpracování záznamu podrobného měření změn.

Po projednání návrhu na vyhlášení zvláště chráněného území výše uvedeným způsobem a po nabytí právní moci rozhodnutí o námitkách připraví orgán ochrany přírody **návrh právního předpisu** o vyhlášení příslušného zvláště chráněného území. Dále již následuje **legislativní proces** směřující k vydání příslušného právního předpisu, který je pro některé zainteresované subjekty díky probíhajícímu mezirezortnímu připomínkovému řízení (či jeho období v případě normotvorby krajů nebo správ) opět možností se k návrhu dále vyjádřit a ovlivnit jeho podobu (viz výše).

17.5.3 Omezení vlastníků pozemků nacházejících se ve zvláště chráněném území

V čem omezení spočívají je nasnadě – ve zvláště chráněných územích je vlastník pozemku vázán povinností řídit se základními a bližšími ochrannými podmínkami. Většinou se jedná o relativní zákazy, vlastník má tudíž možnost požádat o výjimku ze zakazů daných základními ochrannými podmínkami a udělení souhlasu k výkonu činností uvedených v bližších ochranných podmínkách.

Důležité je si uvědomit, že **omezení vlastníků dotčených pozemků nastane teprve s účinností příslušného právního předpisu, avšak maximální možný rozsah tohoto omezení je závazně stanoven již rozhodnutím o vypořádání námitek.**

17.5.4 Lhůta pro vyhlášení EVL za zvláště chráněná území

Ne zcela klíčovou, ale v praxi často opakovanou otázkou je otázka lhůty, do kdy mají být EVL vyhlášeny za zvláště chráněné území. Ustanovení § 45c odst. 5 věty poslední ZOPK říká, že vyhlášení EVL za zvláště chráněné území má být provedeno nejpozději do 6 let od přijetí lokality do evropského seznamu. Jedná se o lhůtu vyplývající z ustanovení čl. 4 odst. 4 směrnice o stanovištích. Rozhodujícím okamžikem pro běh této lhůty je tedy den nabytí účinnosti příslušného rozhodnutí Evropské komise o zařazení lokalit do evropského seznamu EVL, tj. pro lokality z první „verze“

národního seznamu, nikoliv později doplňované, rozhodnutí 2008/25/ES a den 15. 1. 2008³⁰¹. Je tedy nepochybné, že lhůta pro vyhlášení „prvních“ EVL za zvláště chráněné území uplynula dnem 15. 1. 2014, nikoliv dříve či později.

Ne všechny EVL, které měly být vyhlášeny za zvláště chráněné území, se podařilo ve stanovené lhůtě vyhlásit. Tato skutečnost má mnoho různých důvodů, nejčastějším však zřejmě je mnohdy komplikovaný průběh správních řízení o vypořádání námitek dotčených vlastníků k návrhu na vyhlášení zvláště chráněného území, vedených podle § 40 zákona, v kombinaci s dlouhým čekáním na nařízení vlády č. 318/2013 Sb., které stanovilo, v jakých kategoriích ochrany mají být EVL vyhlášeny. Do popředí se v této situaci dostává otázka, jaké má nedodržení lhůty pro vyhlášení EVL za zvláště chráněné území, stanovené v ustanovení § 45c odst. 5 zákona, vlastně důsledky. Domnívám se, že otázka běhu této lhůty je podstatná především pro Českou republiku jako členský stát EU, který je povinný naplňovat závazky vyplývající z evropského práva, konkrétně zde zajistit dostatečnou ochranu vytčených evropských stanovišť anebo stanovišť evropsky významných druhů vyžadujících územní ochranu, v souladu se směrnici o stanovištích. To znamená, že nedodržení této lhůty by mohlo být sankcionováno Evropskou komisí. Stalo by se tak ale se vši pravděpodobností teprve ve chvíli, kdy by nedodržení této lhůty mělo za následek nedostatečnou ochranu EVL a jejich předmětů ochrany. **Vůči jiným osobám národního práva (např. vůči vlastníkům dotčených pozemků) tato lhůta** podle mého názoru žádný zvláštní právní význam nemá. Její nedodržení rozhodně neznamená, že by po uplynutí této

³⁰¹ Dříve se někdy chybně uvádělo, že (pro EVL, které byly na evropský seznam zařazeny v první vlně) to mělo být 6 let ode dne 5. 3. 2008, tj. vyhlášeny za zvláště chráněné území měly být do 4. 3. 2014. Tato informace byla zveřejněna i na internetových stránkách MŽP. Později byla tato informace dementována a na internetových stránkách MŽP už je to nyní opraveno. Dnem 5. 3. 2008 bylo ve Sbírce zákonů publikováno sdělení MŽP č. 81/2008 o lokalitách zařazených na evropský seznam, avšak k přijetí lokalit do evropského seznamu došlo dříve - už dnem 15. 1. 2008, kdy bylo publikováno rozhodnutí Evropské komise 2008/25/ES, kterým byl schválen tzv. evropský seznam EVL, kam byly zařazeny EVL pro panonskou a kontinentální biogeografickou oblast. Ojedinele je možné se setkat též s výkladem, že by měla být lhůta počítána od data 13. 11. 2007. Jedná se o datum, kdy byl rozhodnutím Evropské komise 2008/25/ES schválen evropský seznam EVL, tj. jedná se o datum platnosti tohoto rozhodnutí. Avšak teprve po uveřejnění tohoto rozhodnutí v Úředním věstníku ES dne 15. 1. 2008, tj. dnem jeho účinnosti, začaly běžet zákonné lhůty pro zajišťování ochrany EVL. Rozhodnutí Evropské komise jistě nemohlo mít žádné účinky dříve, než bylo publikováno.

lhůty nebylo možno EVL za zvláště chráněné území vyhlásit. Takový výklad by odporoval účelu ustanovení § 45c odst. 5 zákona a čl. 4 odst. 4 směrnice.

17.6 Závěry

Proces vytváření soustavy Natura 2000 v České republice, zejména kompletní síť evropsky významných lokalit, je procesem značně složitým a prozatím nekončícím. Pro nezainteresované subjekty může být značně složité se vyznat v existující právní úpravě kombinující evropské právo (směrnice o stanovištích, rozhodnutí Evropské komise o zařazení lokalit na evropský seznam), zákonné (ZOPK) i podzákonné právní normy (nařízení vlády, kterým se stanoví národní seznam; nařízení vlády vyhlášující EVL zařazené do evropského seznamu) a dokumenty metodického charakteru (zejména různá sdělení ve Věstníku MŽP). Tato právní úprava navíc prodělala poměrně složitý vývoj a měnila se doslova „za pochodu“. Dalším problémem je její značná technická náročnost a faktická nedostupnost běžnými způsoby (nepomůže ASPI či jiné právní informační systémy, je třeba hledat na stránkách Agentury ochrany přírody a krajiny ČR, tedy využít ne zcela obvyklé informační zdroje).

Prvotním omezením vlastníka pozemku je tzv. předběžná ochrana lokalit zařazených do národního seznamu EVL. Avšak teprve tzv. „základní ochrana“, která začne pro lokalitu platit poté, co je oznámeno její zařazení na evropský seznam, již může znamenat citelnější omezení výkonu vlastnického práva. Chce-li se jejímu režimu vlastník dotčeného pozemku nějakým způsobem z relevantních důvodů bránit, musí tak učinit již při projednávání zařazení lokalit na národní seznam. Efektivní zapojení vlastníka dotčeného pozemku do procesu vytváření sítě EVL má však velmi mnoho omezení. Proces je pro drobného vlastníka zřejmě příliš komplikovaný a obtížně srozumitelný. Nejde-li o většího či významnějšího vlastníka, nemusí se o záměru vyhlásit na jeho pozemku EVL předem ani dozvědět. Proces předjednávání je zcela neformální a nezaručuje subjektům do něj zapojeným žádné procesní jistoty. Orgány ochrany přírody mají – zejména s ohledem na judikaturu Soudního dvora Evropské unie – velmi omezené možnosti brát při výběru lokalit zařazovaných na národní seznam v potaz i jiná hlediska než čistě odborná.

Z pohledu vlastníka dotčeného pozemku tím nejvstřícnějším v celém řetězci postupů, se kterými je možné se při vytváření sítě EVL setkat, je proces vyhlášení zvláště chráněného území. Zákonem relativně podrobně upravený postup téměř vylučuje možnost, že by byl některý vlastník opomenut, dostatečně formalizuje jeho zapojení, poskytuje mu značné procesní záruky v případě uplatnění námitek. Je to samozřejmě správně, neboť vyhlášení zvláště chráněného území bude jistě pro vlastníka pozemku znamenat podstatně citelnější omezení než ponechání EVL pouze v „základní ochraně“.

Na druhou stranu je nutno si uvědomit, že o tom, zda bude či nebude muset být zvláště chráněné území vyhlášováno a v jaké kategorii ochrany se tak stane, je závazně rozhodnuto již v nařízení vlády, kterým se stanoví národní seznam. Tento fakt značně determinuje možnosti, které vlastník pozemku má při vyjednávání v rámci vypořádávání připomínek k návrhu na vyhlášení zvláště chráněného území. Z pohledu vlastníka pozemku se to nutně musí jevit jako nespravedlivé a omezující. Z pohledu evropské ochrany přírody jde však možná o jedinou možnou cestu, jak skutečně zajistit ochranu mimořádně cenných fenoménů, které jsou jedinečné v evropském měřítku.

Pouze jako drobnou závěrečnou poznámku ponechávám konstatování, že určité možnosti, jak ovlivnit rozsah omezení vyplývající z existence EVL na určitém pozemku poskytují také odborné a koncepční nástroje, které jsou vytvářeny k péči o lokalitu³⁰².

18 Postavení a role pozemkových spolků v ochraně životního prostředí

Jaroslav Knotek

Pojem „pozemkový spolek“ je pojmem, který si v českém prostředí teprve buduje tradici. V té nejobecnější rovině jsou pozemkové spolky lokální, regionální nebo celonárodní neziskové organizace přímo zapojené do ochrany

³⁰² Pro každou EVL je Agenturou ochrany přírody a krajiny zpracován souhrn doporučených opatření, který je předjednáván s vlastníky pozemků podobně jako návrh na zařazení EVL do národního seznamu; pro každé zvláště chráněné území je zpracován plán péče, který je s vlastníky pozemků projednáván podobným postupem jako návrh na vyhlášení zvláště chráněného území – viz § 38 ZOPK.

životního prostředí. Jejich původ je v anglosaském prostředí, kde jsou již zavedenou institucí a v ochraně životního prostředí hrají významnou roli.³⁰³

Pozemkový spolek představuje subjekt zajišťující ochranu a péči o lokality cenné z hlediska přírody, krajiny či památkové péče, který není součástí hierarchie orgánů veřejné správy. V rámci zajišťování své činnosti spolupracuje zejména s vlastníky pozemků, kterými jsou nejčastěji obce a města, dále pak s orgány státní správy (tj. zejména Agenturou ochrany přírody a krajiny ČR)³⁰⁴, a také s místními podnikatelskými subjekty a v neposlední řadě i s občany. Pro svou činnost využívá pozemkový spolek vedle vlastních prostředků a dobrovolnické práce také finanční příspěvky z různých dotačních programů veřejného i soukromého charakteru,³⁰⁵ stejně jako i příspěvky od obcí a měst či soukromých dárců.

V současnosti český právní řád nezná právní formu nevládní neziskové organizace, která by nesla označení „pozemkový spolek“. Z hlediska právní formy se tak nabízí hned několik různých možností využitelných právních forem jako spolek, obecně prospěšná společnost či nadace.³⁰⁶ V praxi se zpravidla jedná o spolek,³⁰⁷ tedy právní formu nahrazující v souvislosti s NOZ pojem občanské sdružení.³⁰⁸

Přestože ZOPK změny vyplývající z přijetí NOZ výslovně nereflektoval, lze dovodit, že právo na informace a účast ve správních řízeních zakotvené

³⁰³ K postavení pozemkových spolků v USA - viz Bernstein, J., Mitchell, B.A.: Pozemkové spolky a věcná břemena v USA, *Ochrana přírody*, č. 6, 2008.

³⁰⁴ Pozn. Agentura ochrany přírody a krajiny ČR patří od 1. 1. 2015 mezi orgány ochrany přírody.

³⁰⁵ Např. Program péče o krajinu, Operační program Životní prostředí, Nadace Veronica, Nadace Partnerství a další.

³⁰⁶ Názor na otázku, jakou právní formu by měly pozemkové spolky mít, se postupně vyvíjel. Klíčové přitom bylo zejména zajištění jejich důvěryhodnosti vůči veřejnosti (a s tím související ukotvení nezczizitelnosti pozemků). Původně se zvažovala výrazně větší úloha Ministerstva životního prostředí (MŽP), které by celý proces garantovalo, stanovovalo podmínky a udělovalo akreditace. Předpokládaly se takové úpravy právního řádu, které by pozemkový spolek ustanovily jako specifickou právníckou osobu a na existenci této osoby by po vzoru Velké Británie vázaly nezczizitelnost nemovitostí, případně i určité daňové výhody. Postupem času se některé úvahy ukázaly jako nereálné (právní zakotvení nezczizitelnosti pozemků), jiné jako ne zcela vhodné (úzké navázání pozemkospolkového hnutí na stát). Moravec, J., Pešout, P.: *Pozemkové spolky, Ochrana přírody*, č. 2, 2014.

³⁰⁷ Viz § 214 a násl. NOZ.

³⁰⁸ Viz § 3045 NOZ, kde se uvádí: „*Sdružení podle zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, ve znění pozdějších předpisů, se považují za spolky podle tohoto zákona. Sdružení má právo změnit svoji právní formu na ústav nebo sociální družstvo podle jiného zákona.*“

v § 70 výše uvedeného zákona přísluší od 1. 1. 2014 všem spolkům, jejichž hlavním posláním je ochrana přírody a krajiny. To platí jak pro ty, na které se automaticky podle NOZ změnila občanská sdružení, tak samozřejmě i pro všechny nové spolky, jejichž hlavní činností (posláním) bude ochrana přírody a krajiny. Je totiž třeba vycházet ze smyslu a účelu ustanovení § 70 ZOPK a ze srovnání obdobného právního postavení občanských sdružení na jedné straně a spolků na straně druhé. Jiný výklad není možný ani ve světle mezinárodních závazků České republiky, tj. opírá se i o Mezinárodní úmluvu o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v otázkách životního prostředí (Aarhuská úmluva).³⁰⁹ Možnost stát se při splnění určitých podmínek účastníkem správního řízení, ve kterém mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny, představuje pro spolek významnou příležitost, jak ovlivňovat konečné rozhodnutí správního orgánu ve věcech týkajících se zájmů hájených pozemkovým spolkem. Právo vystupovat jako účastník řízení je totiž spojeno s celou řadou oprávnění, které subjektům stojícím mimo správní řízení nenáleží.

Ve vztahu k hlavní náplni činnosti pozemkových spolků lze uvést, jak již bylo zmíněno výše, že především zajišťují ochranu a péči o lokality cenné z hlediska přírody, krajiny či památkové péče, přičemž se snaží spolupracovat s majiteli či nájemci (pachtýři) pozemků a se státními institucemi. V rámci svých možností získávají pozemky do svého vlastnictví (např. darem, dědicstvím či koupí) a za spolupráce s majiteli pozemků pomáhají zřizovat věcná břemena, která zabraňují negativnímu využívání těchto pozemků. Nejčastěji se ale stávají nositeli uživatelského práva k pozemkům.³¹⁰ Uživatelské právo bude mít v současnosti nejčastěji formu nájmu, pachtu či výpůjčky.

Historie pozemkových spolků v České republice sahá „jen“ do 90. let minulého století, navazuje však na mnohem starší soukromoprávní snahy v ochraně přírody.³¹¹ Většina pozemkových spolků dnes funguje pod Českým

³⁰⁹ Havelková, S., Zatloukal, P.: Zánik občanských sdružení a účast občanů na ochraně přírody, *Ochrana přírody*, č. 6, 2013.

³¹⁰ Moravec, J.: Věcná břemena a další nástroje pozemkospolkové činnosti v České republice in Bernstein, J., Mitchell, B.A.: *Pozemkové spolky a věcná břemena v USA, Ochrana přírody*, č. 6, 2008.

³¹¹ Pešout, P.: „Soukromé rezervace“ v České republice, *Ochrana přírody*, č. 2, 2014.

svazem ochránců přírody (ČSOP).³¹² Jednotlivé pozemkové spolky pečují již o několik stovek lokalit významných především z hlediska ochrany přírody a krajiny.³¹³ Mezi nejznámější pozemkové spolky u nás patří Pozemkový spolek Kosenka či Pozemkový spolek Hády.

Pro bližší představu o konkrétní činnosti pozemkových spolků níže přiblížím aktivity Pozemkového spolku Koniklec, které jsou z velké míry totožné s aktivitami ostatních pozemkových spolků v ČR. Činnost tohoto menšího pozemkového spolku regionálního charakteru spočívá především v péči o přírodně cenné lokality, péči o historické památky a reliktů v krajině, výkupu pozemků či jejich získávání do nájmu, spolupráci s fyzickými a právníckými osobami (zejména vlastníky přírodně či historicky cenných nemovitostí), spolupráci s orgány územní samosprávy, spolupráci s orgány státní správy a vykonávání osvětové a výchovné činnosti. Snahou pozemkového spolku je především realizace opatření, která mají za cíl zlepšení stavu přírodně cenných lokalit v oblasti jeho působnosti. Činnost, kterou pozemkový spolek vykonává, má nejčastěji podobu kosení a odstraňování přebytké biomasy, redukce dřevin či zajišťování pastvy, a je zaměřena zejména na udržení populací ohrožených druhů rostlin a živočichů. Snaha o zlepšování celkového stavu přírodně cenných lokalit, o které pozemkový spolek pečuje, vychází z myšlenky, že se do cenných přírodních území, která člověk pomáhal svým působením v krajině vytvářet a dlouhodobě je významně ovlivňoval, musí šetrná aktivní činnost člověka opět vrátit. K aktivitám pozemkového spolku patří i výsadba a údržba dřevin ve volné krajině, péče o drobné historické památky v krajině a obnova či budování kamenných zídek. Mimo výše zmiňovaných ochrannářských zásahů se pozemkový spolek také podílí na osvětové a výchovné činnosti v oblasti ochrany přírody.³¹⁴ Pozemkový spolek klade rovněž velký důraz na spolupráci s místní samo-

³¹² Viz Pozemkové spolky na internetových stránkách ČSOP [cit.: 31. 12. 2014]. Dostupné na: http://www.csop.cz/index.php?cis_menu=1 & m1_id=1003 & m2_id=1071 & m_id_old=1000.

³¹³ V současné době je v ČR akreditováno 61 pozemkových spolků a jejich počet postupně narůstá. Moravec, J., Pešout, P.: Pozemkové spolky, Ochrana přírody, č. 2, 2014. Pozn. Jejich aktualizovaný přehled s kontakty i přehledem spravovaných lokalit lze najít na internetových stránkách ČSOP - www.csop.cz/psfront.

³¹⁴ Štefka, L., Matuška, J., Franc, D., Tůma, A., Gruberová, E., Slavík, P., Knotek, J.: Chráněná území - příklady z praxe, Mendelova univerzita v Brně, Brno, 2013. ISBN 978-80-7375-794-6.

správou, protože dobrá vzájemná spolupráce je základem pro dlouhodobé působení v daném regionu, které by mělo přinášet pozitivní výsledky. Navíc vlastníkem většiny lokalit v péči pozemkového spolku jsou místní obce, městysy a města. V neposlední řadě je na místě uvést aktivní vystupování pozemkového spolku v probíhajících pozemkových úpravách, které přináší pozitivní výsledky jiným způsobem jen obtížně dosažitelné.³¹⁵

Z praktických problémů souvisejících se stávající právní úpravou týkající se činností pozemkových spolků lze jako příklad uvést především ty spojené s realizací krajinnotvorných opatření. Jedním z těchto problémů je jak nakládat s biomasou odpadního charakteru. Tuto biomasu není zpravidla možné nijak ekonomicky využít a tak je nutné řešit Nerudovský problém „kam s ní“. Existuje řada způsobů, jak s ní naložit, nicméně vhodné řešení je nezbytné hledat u každé lokality individuálně. Zpravidla přitom nelze akceptovat přístup, který by umožňoval její uložení přímo na lokalitě formou mulčování či vzniku trvalých deponií. Je proto zcela nezbytné (až na zřídkavé výjimky) veškerou tuto biomasu z lokality odstraňovat.³¹⁶ Realitou bohužel je, že vedle nutnosti odstranit biomasu z naplánovaných a realizovaných zásahů na dané lokalitě, se dosti často ukáže jako nezbytné odstranit i biomasu, kterou na danou lokalitu deponovali místní či vzdálenější příčinliví občané. Přírodně cenné lokality (včetně těch s různým ochrannářským statusem jako např. zvláště chráněné území či významný krajinný prvek) jsou totiž v krajině zpravidla ideálními místy pro zbavování se všelijakých nevhodných „věčiček“, přičemž biomasa představuje ještě tu (z hlediska subjektu provádějícího odstranění) zpravidla lepší variantu (nebereme-li tedy v úvahu kadávery).

V odstraňování biomasy se jeví v mnoha případech jako vhodný pomocník oheň. Při tomto způsobu likvidace je nicméně zcela nezbytné postupovat zodpovědně a dodržovat postupy a zásady požární bezpečnosti při používání otevřeného ohně stanovené právními předpisy, zejména pak zákonem

³¹⁵ K možným přínosům pozemkových úprav v ochraně přírody blíže viz např. Knotek, J.: Plán společných zařízení a ochrana přírody. In *XIII. celostátní odborný seminář s mezinárodní účastí Komplexní pozemkové úpravy*. 2008, s. 50 - 52. K postupu v procesu pozemkových úprav pak Knotek, J.: Pozemkové úpravy a ochrana přírody a krajiny v legislativních souvislostech. *Správní právo*. 2007. sv. 4-5, č. XL, s. 217 - 233. ISSN 0139-6005.

³¹⁶ Blíže viz Knotek, J.: Nakládání s biomasou v rámci realizace krajinnotvorných opatření. *Studia Trebicensia*, sv. 4, č. 1, 2014. ISSN 1804-8374.

o požární ochraně.³¹⁷ Především je zcela nezbytné uvědomit o pálení vlastníka pozemku a územně příslušný hasičský záchranný sbor. Tady je na místě dodat, že v případě pálení nehroubí (klestu) na pozemcích určených k plnění funkcí lesa se jedná o činnost, na kterou se vztahuje relativní zákaz rozdělování a udržování ohňů podle § 20 odst. 1 písm. k) LesZ.³¹⁸ To znamená, že pokud se nejedná o pálení prováděné při hospodaření v lese, je nezbytné získat k rozdělování a udržování ohňů souhlas vlastníka (vlastníků) lesa. Totéž přitom platí podle § 20 odst. 2 LesZ i pro rozdělování ohňů do vzdálenosti 50 m od okraje lesa. V případě pozemků určených k plnění funkcí lesa je na místě o pálení uvědomit rovněž také příslušného odborného lesního hospodáře. S ohledem na konkrétní situaci a rozsah pálení pak nemusí být za určitých okolností od věci upozornit i obec, v jejímž katastrálním území bude pálení probíhat, a to včetně případů, kdy se nejedná o obecní pozemky. Netřeba zdůrazňovat, že k pálení je třeba vždy přistupovat velmi zodpovědně. Pečlivě je nutné vybírat vhodná místa pro pálení ještě před vlastním managementovým zásahem, aby nedošlo k poškození či zničení cenné vegetace nebo biotopu chráněných druhů. Výběr budoucího místa pro ohniště přitom musí vždy předcházet vlastnímu zásahu na lokalitě, protože se tím určují i místa k soustředování biomasy.³¹⁹

Jinou aktuální otázkou je otázka ochrannářského managementu v podobě řízeného vypalování stařiny za holomrazu. Zatímco po stránce ochrannářské se v odborné literatuře jedná o záležitost akceptovatelnou a žádoucí,³²⁰ po stránce praktické se jedná o záležitost realizovanou spíše jen výjimečně. K tomu přispívá i problematická právní úprava (ne)legalizující vypalování, která by si zasloužila samostatný rozbor.³²¹ Zdá se však, že právní regulace spojená s vypalováním souvisí spíše s ochranou lidského života a zdraví než s ochranou životního prostředí.

³¹⁷ Zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů.

³¹⁸ Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

³¹⁹ Blíže viz Knotek, J.: Nakládání s biomasou v rámci realizace krajinotvorných opatření. *Studia Trebivensia*, sv. 4, č. 1, 2014. ISSN 1804-8374.

³²⁰ Viz např. Háková, A., Klaudivová, A., Sádlo, J. (eds.). Zásady péče o nelesní biotopy v rámci soustavy Natura 2000. *Planeta XII*, číslo 3 – druhá část. Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2004, str. 20 – 21; Sádlo, J.: Krajina jako pomezí lidského a přírodního vlivu [cit.: 31. 12. 2014]. Dostupné v PDF na: http://biology.ujep.cz/vyuuka/file.php/1/opory_ukazky/Krajina%20jako%20pomez%C3%AD.pdf

³²¹ Viz zákaz vypalování porostů zakotvený v § 5 odst. 2 a § 17 odst. 3 písm. f) zákona č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů.

Jako velmi komplikující život pozemkovému spolku se jeví právní úprava ochrany dřevin ve vztahu k jejich odstraňování z registrovaných významných krajinných prvků. Podle § 3 vyhlášky o ochraně dřevin a povolování jejich kácení³²² se totiž velikost a charakteristika dřevin, k jejichž kácení není třeba povolení, nevztahuje na dřeviny, které jsou součástí významného krajinného prvku.³²³ K odstranění jakékoliv dřeviny je tak zapotřebí získat povolení příslušného orgánu ochrany přírody. Z hlediska praktických zkušeností, které ukazují, že nelesní významné krajinné prvky trpí ve většině případů zarůstáním náletovými dřevinami, se jedná o právní úpravu komplikující péči o ně, která navíc *de facto* ani nepřináší významné zvýšení jejich právní ochrany. Podle § 4 odst. 2 ZOPK jsou totiž významné krajinné prvky chráněny před poškozováním a ničením. Využívají se pouze tak, aby nebyla narušena jejich obnova a nedošlo k ohrožení nebo oslabení jejich stabilizační funkce. K zásahům, které by mohly vést k poškození nebo zničení VKP nebo ohrožení či oslabení jeho ekologicko-stabilizační funkce, si musí ten, kdo takové zásahy zamýšlí, opatřit závazné stanovisko orgánu ochrany přírody. Z výše uvedeného je tak patrné, že v případě, kdyby kácení dřevin znamenalo zásah do VKP, lze na takové zásahy aplikovat § 4 odst. 2 ZOPK a není proto nutné vylučovat dřeviny rostoucí mimo les ve VKP z působení právního ustanovení vymezujícího velikost a charakteristiku dřevin, k jejichž kácení není třeba povolení.

Po právní stránce bezproblémově se zatím jeví realizace kamenných zídek z nasucho skládaných kamenů jakožto specifického stanoviště řady cenných druhů. Právní úprava ve StZ se na jejich výstavbu za běžných okolností nevztahuje. Při legálním získání stavebního materiálu a souhlasu vlastníka

³²² Vyhláška č. 189/2013 Sb., o ochraně dřevin a povolování jejich kácení, ve znění pozdějších předpisů.

³²³ Pozn. Přesto se jedná z praktického hlediska (žadatele) o právní úpravu ve vztahu k povolování kácení dřevin rostoucích mimo les ve významných krajinných prvcích zcela jistě vhodnější, než byla původní právní úprava ve vyhlášce č. 395/1992 Sb. Důvodem je především rozdíl v jímí používaných pojmech, tj. původním „souvislé keřové porosty“ a nyníjším „zapojený porost dřevin“. Podle původní právní úpravy by totiž musely být v žádosti o povolení kácení dřevin specifikovány všechny jednotlivé odstraňované stromy bez ohledu na svoji velikost. V případě odstraňování plošných náletů i na relativně malých územích o stovkách metrů čtverečních, se tak mohlo jednat i o několik set či tisíc jedinců. Netřeba dodávat, že určit jejich alespoň orientační počet mohlo být velmi obtížné, což činilo zákonný požadavek na získání povolení mírně řečeno obtížné naplnitelným.

pozemku s umístěním zídky tak není po právní stránce zpravidla zapotřebí nic dalšího. Problém je spíše opačný, v případě umístění zídek na místech umožňujících snadný přístup techniky se může stát, že taková zídka může být lehce využita jako levný zdroj kameniva nějakým místním filutou a relativně krátce po vybudování nenávratně zmizet pod vrstvou betonu na nějaké místní stavbě. V rámci aplikace principu předběžné opatrnosti je tak zapotřebí věnovat odpovídající pozornost výběru místa pro vybudování kamenné zídky i z tohoto praktického hlediska reflektujícího zajištění její dlouhodobé existence.

Na závěr této kapitoly se pokusím vymezit z hlediska stávající české právní úpravy pojem „pozemkový spolek“ v podobě několika charakteristických bodů:

- jedná se o nevládní neziskovou organizaci;
- z právního hlediska se v prostředí České republiky jedná o subjekt, který může mít různou právní formu, nejčastěji ovšem půjde o spolek;
- náplní činnosti je zajištění řádného výkonu vlastnického práva u pozemků ve vlastnictví pozemkového spolku + spolupráce s ostatními majiteli pozemků cenných z hlediska ochrany přírody, krajiny či památkové péče;
- trvalá snaha spočívající ve snaze získat práva k pozemkům cenným z hlediska ochrany přírody, krajiny či památkové péče;
- zajištění odpovídající ochrany těchto pozemků s cílem zabránit jejich případnému negativnímu využívání či snaha zajistit provádění aktivní péče o tyto cenné lokality ve snaze zachovat je i pro budoucí generace.

Je možné konstatovat, že pozemkové spolky v současnosti představují ideální model ochrany cenných lokalit a objektů díky zapojování místní veřejnosti do realizace praktické péče. Tuto jejich úlohu státní ochrana nemůže nikdy zcela nahradit, a proto na lokalitách, kde se popsaný model daří realizovat, by měly vždy být pozemkové spolky pro státní orgány nejvítanějším partnerem. Zejména orgány ochrany přírody by se proto měly snažit iniciovat vznik a podporovat snahy pozemkových spolků, protože bez účasti a podpory místní veřejnosti lze územní ochranu přírody realizovat jen velmi obtížně.³²⁴

³²⁴ Moravec, J., Pešout P. : Pozemkové spolky, Ochrana přírody, č. 2, 2014.

19 Veřejné užívání lesa a přístup do krajiny

*Aleš Mácha*³²⁵

19.1 Úvod

Český právní řád nijak neomezuje subjekty, které mohou vlastnit les nebo krajinu, resp. pozemky ve volné krajině. Les i volná krajina může být jak ve vlastnictví fyzické osoby resp. člověka nebo právnické osoby. Jelikož se jedná o složky životního prostředí, u kterých dá se říci obecně platí, že jejich vlastnictví s sebou přináší určitý sociální rozměr vlastnictví ve smyslu čl. 11 odst. 3 LZPS, jsou vlastníci lesa či volné krajiny ve svém výlučném užívání různě omezeni. Některá omezení lze podařit již pod zmiňovanou sociální funkci vlastnictví, tedy taková omezení, za která nepřislouží vlastníku náhrada a to z důvodu zájmu společnosti na využívání a řádném hospodaření s jeho vlastnictvím. Některá pak dosahují větší intenzity, a proto vzhledem k proporcionalitě mezi intenzitou zásahu do vlastnických práv a zájmu společnosti náleží vlastníkovvi za tato omezení náhrada.³²⁶

Jedním z takovýchto omezení, které platí jak pro vlastníky lesa tak vlastníky pozemků ve volné krajině, je veřejné užívání. Lze snad již na tomto místě předeslat, že veřejné užívání lesa je dle odborné literatury takovým omezením, za které nenáleží náhrada, a které vyplývá ze sociální funkce vlastnictví ve smyslu čl. 11 odst. 3 LZPS.³²⁷ Tento závěr je dle mého názoru platný i pro veřejné užívání resp. přístup do krajiny, protože podmínky tohoto omezení jsou obdobné s veřejným užíváním lesa.

Veřejným užíváním se rozumí užívání všeobecně přístupných materiálních statků, které odpovídá jejich účelovému určení předem neomezeným okruhem uživatelů. Předmět veřejného užívání se v teorii právního práva nazývá

³²⁵ Tato kapitola vznikla jako jeden z výstupů projektu Interní grantové agentury Univerzity Palackého v Olomouci IGA_PF_2014_016 „Veřejné užívání - omezení vlastnického práva s náhradou nebo bez?“ Autor kapitoly děkuje Univerzitě Palackého za podporu tohoto projektu.

³²⁶ Viz KOCOUREK, Tomáš. *Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí*. Praha: Leges, 2012, s. 77-176.

³²⁷ ŠIMÁČKOVÁ, Kateřina. In WAGNEROVÁ, Eliška, ŠMÍČEK, Vojtěch., LANGÁŠEK, Tomáš, POSPÍŠIL, Ivo., a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s. 2012, str. 312, bod 43 a 44.

materiální statek.³²⁸ Veřejné užívání lze dělit na užívání obecné a užívání zvláštní. Obecné užívání je pak definováno jako „*užívání, odpovídající určení veřejné věci a nebránící stejnému užívání všech ostatních*“.³²⁹ Zvláštním užíváním lze pak rozumět každé užívání, které nespadá pod užívání obecné.³³⁰ Jak u veřejného užívání lesa, tak i u veřejného užívání krajiny lze hovořit toliko o obecném užívání.

Obsah veřejného užívání, neboli to jak se má materiální statek užívat, vyplývá buď ze zákona, nebo z účelového určení materiálního statku, resp. má jít o užívání odpovídající povaze materiálního statku a jeho určení.³³¹

Na tomto místě je také vhodné zmínit, že NOZ znovuzavádí do našeho právního řádu pojem *veřejný statek*. Dle § 490 NOZ je „*věc určená obecnému užívání veřejným statkem*“: Toto vymezení vychází z Všeobecného zákoníku občanského³³² a obdobného vymezení veřejného statku ve vládním návrhu občanského zákoníku z roku 1937.³³³ Pojmy veřejný statek a materiální statek se budou v praxi ve většině případů překrývat, avšak pojem materiální statek je pojmem širším, protože veřejným statkem jsou dle § 490 NOZ věci. Naproti tomu materiálním statkem ve veřejném užívání je i ovzduší nebo rádiové spektrum.³³⁴

Byť je veřejné užívání již dlouhodobě pojímáno jako institut veřejnoprávní,³³⁵ nové soukromé právo tuto ryzi koncepci nabourává. Přinejmenším je nutné vždy myslet na to, že materiální statek ve veřejném užívání je téměř vždy

³²⁸ STAŠA, Josef. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 307.

³²⁹ JANOVSÝ, Jaroslav. *Teorie veřejného vlastnictví*. 1. vydání. Praha: Knihovna sborníků věd právních a státních, 1927, s. 79. Srov. STAŠA, Josef. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 307.

³³⁰ JANOVSÝ, Jaroslav. *Teorie veřejného vlastnictví*. 1. vydání. Praha: Knihovna sborníků věd právních a státních, 1927, s. 88.

³³¹ STAŠA, Josef. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 308. KÜHN, Zdeněk. In MELZER, Filip, TĚGL, Petr a kol. *Občanský zákoník – velký komentář. Svazek III. § 419 -654*. Praha: Leges, 2014, s. 211.

³³² Srov. § 287 Všeobecného zákoníku občanského.

³³³ ELIÁŠ, Kerel. In ELIÁŠ, Karel a kol. *Nový občanský zákoník s aktualizovanou důvodovou zprávou*. Ostrava: Sagit, 2012, s. 225.

³³⁴ STAŠA, Josef. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 311.

³³⁵ „*Mimo veškerý spor je dnes, že obecné užívání: 1. Náleží veskerze sféře práva veřejného. 2. Není právem subjektivním.*“ JANOVSÝ, Jaroslav. *Slovník veřejného práva československého*. Svazek II. Praha: Epolex Bohemia, 2000, s. 994.

statkem veřejným ve smyslu NOZ. Jak bude níže rozvedeno v této kapitole, nové soukromé právo dokonce dovoluje určité činnosti, které mohou být nejen v rozporu s veřejným užíváním, ale i veřejným právem jako takovým. Konečně byť NOZ v § 1 deklaruje nezávislost uplatňování práva soukromého na právu veřejném, pro vlastníka lesa či pozemků, který je zatížen volným přístupem do krajiny, to neznamená, že by mohl volně z hlediska soukromého práva uskutečňovat všechny činnosti a možnosti, které mu soukromé právo nabízí. Musí si být totiž vědom, že jeho soukromoprávní jednání může a v konečném důsledku má veřejnoprávní následky, zejména v předpisech v oblasti ochrany lesa či krajiny. A právě tyto veřejnoprávní následky nebo dokonce rozpory s veřejným právem mohou i ve smyslu soukromého práva způsobit absolutní neplatnost některých právních jednání.

19.2 Veřejné užívání lesa

LezZ nijak nevymezuje druhy lesů nebo vlastníky lesů, kteří by byli z veřejného užívání lesa vyloučeni. Veřejné užívání lesa tak postihuje všechny vlastníky lesa. Dle § 19 LesZ je: „*každý oprávněn vstupovat do lesa na vlastní nebezpečí, sbírat tam pro vlastní potřebu lesní plody a suchou na zemi ležící klest. Při tom je povinen les nepoškozovat, nenarušovat lesní prostředí a dbát pokynů vlastníka, popřípadě nájemce lesa a jeho zaměstnanců*“.

Obsah veřejného užívání lesa je pak vymezen nejen tímto ustanovením, ale také § 20 LesZ, který upravuje zákaz některých činností.³³⁶ Porušení těchto povinností může být sankcionováno nejen jako přestupek, ale i jako jiný správní delikt³³⁷. Jelikož jsou přestupky v poměru subsidiarity k ostatním správním deliktům³³⁸, musí orgán státní správy lesů vždy zkoumat, zda nejsou naplněny znaky skutkové podstaty jiného správního deliktu.

³³⁶ Jedná se např. o zákaz rušit klid a ticho, provádět terénní úpravy, narušovat půdní kryt, budovat chodníky, stavět oplocení a jiné objekty, vyzvedávat semenáčky a sazenice stromů a keřů lesních dřevin, těžit stromy a keře nebo je poškozovat, sbírat semena lesních dřevin, jmelí a ochmet, sbírat lesní plody způsobem, který poškozuje les, jezdit a stát s motorovými vozidly, vstupovat do míst oplocených nebo označených zákazem vstupu...

³³⁷ Srov. § 53 a 54 LZ a § 4 zákona č. 282/1991 Sb., o české inspekci životního prostředí.

³³⁸ PRÁŠKOVÁ, Helena. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 430.

Až poté nelze-li jednání pod skutkovou podstatu jiného správního deliktu podřadit, orgán státní správy lesů zkoumá, zda se v daném případě nejedná o přešupek.³³⁹

Obsah veřejného užívání ale nemusí plynout pouze z LesZ, ale může také vyplývat ze ZOPK. Nachází-li se totiž les např. v zóně národního parku, nemohou se uživatelé lesa pohybovat po lese volně, jak to lze víceméně v případě „běžného“ lesa, ale pouze po vyznačených trasách.³⁴⁰

Vlastník lesa je povinen nejen umožnit vstup do svého lesa, ale také je povinen uživatelům umožnit sběr hub a lesních plodů. Je možno vlastně říci, že LesZ vylučuje bezdůvodné obohacení uživatelů lesa na úkor vlastníka lesa. Jedinými podmínkami sběru jsou sběr pro vlastní potřebu a takový sběr, který nepoškozuje les.³⁴¹

Z hlediska komparačního je zajímavé, že obdobné právo je zakotveno i v právním řádu Velké Británie. Britský Theft Act 1968 stanovuje, že krádeží není, pokud osoba na jakékoli půdě sbírá divoce rostoucí houby, ovoce, květiny pro svou vlastní potřebu a tento sběr neslouží komerčním účelům.³⁴² Divoce rostoucími rostlinami jsou myšleny rostliny, které vyrostly přirozenou cestou, neboli volně, bez zásahu člověka.

Přestože není jisté běžné, aby vlastníci lesa pěstovali lesní plody cíleně přímo v lese, jsem toho názoru, že je třeba dovést výše uvedené i v českém prostředí. Sběr se dle mého názoru týká pouze lesních plodů rostlin divoce rostoucích, nikoli takových, které vlastníci cíleně v lese pěstují.

V této souvislosti je ale nutné upozornit na úpravu služebností v NOZ, která dle mého názoru může do obecného užívání lesa nepřiměřeně a v podstatě až v rozporu s tímto institutem jako takovým zasáhnout.

339 DROBNÍK, Jaroslav, DVORÁK, Petr. *Lesní zákon. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, s. 176.

340 Srov. § 16 odst. 2 písm. b) ZOPK.

341 Srov. § 19 a 53 odst. 1 písm. e) LesZ.

342 „A person who picks mushrooms growing wild on any land, or who picks flower, fruits or foliage from a plant growing wild on any land, does not (although not in possession of the land) steal what picks, unless he does it for reward or for sale or for other commercial purpose. For the purposes of this subsection, „mushroom“ includes any fungus, and „plant“ includes any shrub or tree.“

Dle § 1261, věty první NOZ lze pozemek určený k plnění funkci lesa zatížit pozemkovou služebností, služebností pastvy nebo služebností braní lesních plodů jen smlouvou, pořízením pro případ smrti nebo rozhodnutím orgánu veřejné moci.

Neboli jinak řečeno NOZ připouští zřízení služebnosti na pozemku sloužícího k plnění funkcí lesa, která spočívá v braní lesních plodů. Jak si vyložit poměr této služebnosti k veřejnému užívání lesa, kdy obsahem veřejného užívání lesa je i sběr lesních plodů pro vlastní potřebu, a to bez jakéhokoli svolení vlastníka nebo orgánu veřejné moci?

Je vlastník oprávněn takovouto služebností zřídit takovouto služebnost? V úvahu přichází několik variant výkladu vztahu těchto ustanovení.

Předně nové soukromé právo je postaveno na zásadě, že uplatňování práva soukromého je nezávislé na uplatňování práva veřejného.³⁴³ Z tohoto hlediska nic nebrání tomu, aby vlastník uzavřel smlouvu o zřízení služebnosti spočívající ve sběru lesních plodů. Avšak za toho předpokladu, že zřízením této služebnosti nebudou třetí osoby omezeny ve svém právu sbírat lesní plody pro vlastní potřebu.

Obsah této služebnosti je proto nutno vykládat tak, že na rozdíl od § 19 LesZ, který dovoluje sbírat lesní plody pouze pro vlastní spotřebu, je třeba dovést, že obsahem této služebnosti by neměl být sběr lesních plodů ve smyslu § 19 LesZ, ale obsahem by měl být sběr lesních plodů pro komerční využití, resp. pro možnost budoucího prodeje třetím osobám oprávněným ze služebnosti.³⁴⁴

Vztah mezi oprávněným ze služebnosti a povinnostmi stanovenými v § 19 a 20 LesZ není pro platnost a účinnost smlouvy o zřízení této služebnosti nijak důležitý. Porušením těchto povinností potom vzniká nový veřejnoprávní odpovědnostní vztah mezi sběračem/uživatelem lesa a veřejnou správou.³⁴⁵

³⁴³ Viz § 1 odst. 1, věta druhá OZ.

³⁴⁴ Srov. LASÁK, Jan. In SPAČIL, Jiří a kol. *Občanský zákoník III. Věcná práva (§ 976–1474). Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 938.

³⁴⁵ PRÁŠKOVÁ, Helena. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 424.

Na smlouvu, kterou by se zřizovala služebnost sbírání lesních plodů je možno také v určitém případě nazírat jako na neplatnou. Předně dle § 580 NOZ je „*neplatné právní jednání, které si přičí dobrým mravům, jakož i právní jednání, které odporuje zákonu, pokud to účel a smysl zákona vyžaduje*“. S ohledem na ustanovení § 588 NOZ lze jako další důvod neplatnosti právních jednání považovat rozpor s veřejným pořádkem.³⁴⁶ Tato jednání jsou pak ve smyslu posledně citovaného ustanovení absolutně neplatná.

Jednání je neplatné pro rozpor se zákonem nejen v případě, kdy se jedná o rozpor s normou soukromého práva, ale i v případě kdy se jedná o rozpor s veřejným právem, resp. normou veřejného práva.³⁴⁷ Je nutné také rozlišovat neplatnost právního jednání relativní a absolutní. Kritériem pro určení, zda se jedná o neplatnost relativní nebo absolutní je dle komentářové literatury především smysl a účel zákona, což ostatně určuje i § 580 NOZ. Pokud je smyslem a účelem zákona nevyvolat právní následky v soukromoprávní oblasti, pak se jedná o neplatnost absolutní.³⁴⁸

Smyslem § 19 LesZ je umožnit veřejné užívání lesa každému. Pokud jsem v úvodu definoval obsah veřejného užívání, resp. obecného užívání jako užívání, které nevyklučuje z užívání ostatní uživatele, je třeba říci, že služebnost která by oprávněovala osobu ke sběru lesních plodů s tím, že ostatní jsou ze sbírání lesních plodů vyloučeni, by byla ve své podstatě užíváním zvláštním, kdy i samotnou podstatou zvláštního užívání je vyloučení užívání ostatními osobami. Ke zvláštnímu užívání je však potřeba vždy příslušného správního aktu, kdy oprávnění ke zvláštnímu užívání vzniká vždy jmenovitě určenému adresátovi.³⁴⁹

Lesní zákon však udělení takového oprávnění nezná. Ani uzavření smlouvy o zřízení takovéto služebnosti nemůže v žádném případě nahrazovat

³⁴⁶ HANDLAR, Jiří. IN LAVICKÝ, Petr a kol. *Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1–654). Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 2136.

³⁴⁷ MELZER, Filip, TĚGL, Petr. *Občanský zákoník – velký komentář. Svazek I. § 1 – 117*. Praha: Leges, 2013, s. 42.

³⁴⁸ HANDLAR, Jiří. IN LAVICKÝ, Petr a kol. *Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1–654). Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 2136. Srov. také MELZER, Filip, TĚGL, Petr. *Občanský zákoník – velký komentář. Svazek I. § 1 – 117*. Praha: Leges, 2013, s. 43.

³⁴⁹ STAŠA, Josef. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 310. Srov. také JANOVSKEJ, Jaroslav. *Teorie veřejného vlastnictví*. 1. vydání. Praha: Knihovna sborníků věd právních a státních, 1927, s. 88.

rozhodnutí orgánu veřejné moci. Na takovéto právní jednání je proto možné nahlížet tak, že právní jednání bude nejen absolutně neplatné, protože odporuje smyslu a účelu zákona, ale bude neplatné zřejmě i pro rozpor s veřejným pořádkem.

Další možností, která má však stejné důsledky jako možnost předchozí, tedy absolutní neplatnost této smlouvy a která je dle mého názoru řešením jednodušším, je využití teorie organické, resp. její upravené verze, teorie zvláštního práva. Ta pojímá právo soukromé jako právo obecné a právo veřejné jako právo zvláštní, neboli právo soukromé se pro veřejnoprávní vztahy užije subsidiárně.³⁵⁰

Při aplikaci této teorie lze pak dojít k závěru, že byt' NOZ dovoluje uzavření této služebnosti v § 1261, je ustanovení § 19 a 20 LesZ v poměru speciality k tomuto ustanovení a tudíž nelze takovouto služebnost zřídit.

Ustanovení § 1261 NOZ také zmiňuje umožnění zřízení služebnosti pastvy zatěžující pozemek určený k plnění funkci lesa. Ustanovení § 1279 odst. 2 NOZ zakazuje pouze zřídit právo pastvy dobytka na pozemcích s lesními porosty. Tudíž na ostatních pozemcích určených k plnění funkcí lesa je možno právo pastvy zřídit. Avšak ustanovení § 20 odst. 1 písm. n) LZ zakazuje v lesích pást dobytek, umožňovat výběh hospodářským zvířatům a průhon dobytka lesními porosty. Tento zákaz se dokonce vztahuje dle § 20 odst. 3 i na vlastníka lesa, nájemce lesa i toho, kdo užívá les z jiného právního důvodu. Lesem je však nutno dle § 2 písm. a) LesZ třeba rozumět nejenom lesní porosty, ale i pozemky určené k plnění funkcí lesa. NOZ tak umožňuje zřízení pastvy dobytka na pozemcích, na kterých je pastva dle LesZ zakázána.

Naproti tomu zřídit služebnost průhonu dobytka pozemkem určeným k plnění funkcí lesa se zakazuje i v § 1275 odst. 2 NOZ.

Vztah těchto zákazů a § 1261 NOZ lze opět řešit výkladem obdobně jako v případě zřízení služebnosti sběru lesních plodů vylučující z veřejného užívání třetí osoby. Ale jsem toho názoru, že v tomto případě je, vzhledem k výslovnému zakazu pastvy dobytka v lesích, rozpor se zákonem natolik

³⁵⁰ HENDRYCH, Dušan In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 24. SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009. s. 32.

zjevný, že služebnost pastvy na pozemcích určených k plnění funkci lesa nelze v žádném případě zřídit. Smlouva o zřízení takovéto služebnosti by byla dle mého názoru absolutně neplatná pro zjevný rozpor s veřejným pořádkem. Nehledě na to, že v tomto případě je i zjevný rozpor se zákonem, kdy se v případě LesZ bezesporu jedná dokonce o kogentní normu. Soukromoprávní norma je v tomto případě v rozporu s kogentní normou práva veřejného.

J. Lasák a D. Hrabánek, zřízení takovéto služebnosti připouštějí, avšak vzhledem k výše uvedenému zákazu, nevidí ve zřízení takovéto služebnosti smysl.³⁵¹

19.3 Přístup do krajiny

Právo volného přístupu resp. průchodu krajinou je upraveno v § 63 odst. 2 ZOPK. Z hlediska rozdělení veřejného užívání na obecné a zvláštní se jedná o obecné užívání. Volný průchod krajinou tak představuje obecné užívání volné krajiny. Dle tohoto ustanovení má každý právo na „*volný průchod přes pozemky ve vlastnictví či nájmu státu, obce nebo jiné právnické osoby, pokud tím nepůsobí škodu na majetku či zdraví jiné osoby a nezasahuje-li do práv na ochranu osobnosti či sousedských práv. Je přitom povinen respektovat jiné oprávněné zájmy vlastníka či nájemce pozemku a obecně závazné právní předpisy*“.

Ne všechny pozemky jsou předmětem práva volného průchodu krajinou. Z práva průchodu jsou dle § 63 odst. 3 vyloučeny „*zastavěné či stavební pozemky, dvory, zahrady, sady, vinice, chmelnice a pozemky určené ke faremním chovům zvířat. Orná půda, louky a pastviny jsou z oprávnění vyloučeny v době, kdy může dojít ke poškození porostů či půdy nebo při pastvě dobytka*“.

Předně z hlediska omezení vlastnického práva je možno omezení spočívající ve volném přístupu do krajiny považovat za obdobné omezení spočívajícím ve veřejném užívání lesa, resp. volného vstupu do lesa a sběru lesních plodů. Nejedná se tedy o omezení dle čl. 11 odst. 4 LZPS, tedy nucené omezení s náhradou, ale jde o omezení ve smyslu sociální funkce vlastnictví, a tudíž omezení ve smyslu čl. 11 odst. 3 LZPS.

³⁵¹ HRABÁNEK, Dušan, LASÁK, Jan. In SPÁČIL, Jiří a kol. *Občanský zákoník III. Věcná práva (§ 976–1474). Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 993.

Je zajímavé, že obdobnou otázkou, tedy zda takovéto omezení je omezením, za které by měla vlastníkům náležet náhrada, v nedávné době řešila i britská právní věda. Na základě Countryside and rights of way act 2000 je umožněn v Británii volný průchod přes určité typy, druhy pozemků. Jedná se o hory, vřesoviště, divokou přírodu, planiny a zapsanou „common land“.³⁵²

Dle britské odborné literatury nepředstavuje omezení vlastnictví volným průchodem krajinou omezení, které by jednak znehodnocovalo pozemky vlastníků a jednak ekonomicky znevýhodňovalo vlastníky těchto pozemků, a to i z toho důvodu, že volný průchod krajinou je umožněn na pozemcích, které nejsou zemědělsky intenzivně využívány. Toto omezení není ani v rozporu s Human rights act. 1998, zákonem, který převzal Evropskou úmluvu o ochraně lidských práv a svobod do právního řádu Velké Británie.³⁵³ Z těchto důvodů není ani ve Velké Británii volný průchod krajinou nuceným omezením vlastnického práva, za které by náležela náhrada.

Kriticky je však třeba přistoupit k vymezení pozemků, které jsou omezeny veřejným užíváním, resp. přístupem do krajiny. Nelze než souhlasit s názorem T. Kocourka, který k této problematice uvádí, že *„tato povinnost tíží toliko pozemky ve vlastnictví či nájmu státu, obcí a jiných právnických osob, nikoliv tedy pozemky ve vlastnictví fyzických osob. Vlastnické právo všech vlastníků má totiž stejný obsah a ochranu (čl. 11 odst. 1 LZPS). Zákonná omezení základních práv musí platit stejně pro všechny případy, které splňují stanovené podmínky (čl. 4 odst. 3 LZPS). Rozlišování, zda je pozemek ve vlastnictví fyzické osoby, či ve vlastnictví státu nebo právnické osoby, není z hlediska volného přístupu do krajiny jakkoliv racionálně odůvodnitelné. K tomu se váže problém ryze praktický – osoba, která se vyskytuje v krajině a hodlá využít práva volného přístupu do krajiny, nemá informace o vlastnických a nájemních vztazích, čili není schopna učinit si úsudek o této otázce. Sociální realita pak je nutně taková, že se volný přístup do krajiny rozšiřuje i na pozemky ve vlastnictví fyzických osob.“*³⁵⁴

³⁵² SYDENHAM, Angela. *Public Rights of way and access to land*. 4. vydání. Bristol: Jordan publishing limited, 2010, s. 249. Blíže k pojmu „common land“ viz UBHI, Navjit, DENYER-GREEN, Barry. *Law of commons and of town and village greens*. Bristol: Jordan publishing limited, 2004, s. 3-5.

³⁵³ SYDENHAM, Angela. *Public Rights of way and access to land*. 4. vydání. Bristol: Jordan publishing limited, 2010, s. 264.

³⁵⁴ KOCOUREK, Tomáš. Omezení vlastnického práva dle zákona o ochraně přírody a krajiny aneb propast mezi obecným a veřejným zájmem. In NECKÁŘ, Jan, RADVAN, Michal, SEHNÁLEK, David, VALDHANS, Jiří (ed.) *Acta Universitatis Brunensis Iuridica No 337*. Brno: Masarykova Univerzita, 2008, s. 1844.

Z hlediska ochrany vlastnického práva je dle mého názoru také nevhodné vymezení práv a povinností jak vlastníka, tak uživatele pozemku, který je zatížen přístupem do krajiny. Uživatel je pouze omezen tím, že nesmí způsobit škodu na majetku či zdraví jiné osoby a nesmí zasahovat do práv na ochranu osobnosti či sousedských práv. Může ale uživatel vcházet na pozemky vlastníka s jakýmkoli zvířetem, pokud splní výše uvedené požadavky? Je třeba konstatovat, že ano. Naproti tomu již zmiňovaná Britská úprava umožňuje vstup na pozemky pouze se psy.³⁵⁵

Další otázkou, která se pojí jak s veřejným užíváním lesa, tak přístupem do krajiny je otázka turistických značek, resp. pěšin. Je možno vyznačování turistických cest a vstup na ně považovat za realizaci práva na volný přístup do krajiny nebo volný vstup do lesa?

K vyznačování tras na majetku vlastníka je bezesporu vždy třeba souhlasu vlastníka. Přestože je v krajině či v lese turisticky značená pěšina, neznamená to ve většině případů, že by uživatelé těchto pěšin či stezek neměli přístup do krajiny či dalších částí lesa mimo turisticky vyznačené trasy. V tomto užívání jsou pak omezeni pouze § 20 LesZ a ustanovením § 63 odst. 2 ZOPK, které zakotvují zakázané činnosti a mantinely užívání.

Jsem však toho názoru, že vyznačení stezky či pěšiny a její užívání turisty již však jde nad rámec běžného užívání lesa a krajiny, neboť samotná chůze má nejen vliv na hospodářské využití pozemků tvořících tyto pěšiny, ale turistická pěšina v sobě zahrnuje již určitý prvek pravidelnosti užívání, a tudíž i intenzivnější zásah do vlastnického práva. Dle mého názoru je proto ke zřízení turistické trasy v lese či volné krajině vždy třeba souhlasu vlastníka. Vznik turistické trasy nelze podřazovat pod obecné užívání lesa a krajiny. Zásah do vlastnického práva je zde totiž intenzivnější v tom smyslu, že zřízením této stezky se vlastník zříká i budoucího hospodářského využití té části pozemku, na které se stezka nachází.

Trasu této cesty je proto vhodné vždy s vlastníkem dohodnout. Na druhou stranu lze tento souhlas zřejmě zahrnout už do souhlasu s vyznačením turistické značky na majetku vlastníka. Tímto souhlasem v podstatě bere vlastník na vědomí, že podél této značky bude vést samotná turistická stezka.

³⁵⁵ SYDENHAM, Angela. *Public Rights of way and access to land*. 4. vydání. Bristol: Jordan publishing limited, 2010, s. 291.

K otázce pravidelnosti v případě veřejného užívání se vyjádřil i ÚS ve svém usnesení ze dne 10. března 2011, sp. zn. II. ÚS 621/11. V tomto usnesení se ÚS zabýval otázkou, zda pravidelné užívání lesních pozemků pro přístup k chatě, kterou tyto pozemky obklopovaly, lze podřadit pod obecné užívání lesa ve smyslu § 19 LesZ. ÚS v tomto usnesení konstatoval, že ustanovení § 19 LesZ „nelze...vykládat natolik extenzivně, že by zahrnovalo i pravidelné a nevyhnutelné užívání cizího lesního pozemku, bezprostředně obklopujícího rekreační objekt stěžovatelů“.³⁵⁶

19.4 Les a volná krajina jako veřejný statek

Jak bylo řečeno v úvodu, § 490 NOZ po několika desetiletích znovu přináší do českého právního řadu pojem veřejného statku. Dle definice veřejného statku³⁵⁷ lze pod tento pojem podřadit i les a volně přístupnou krajinu. Veřejného statku se v NOZ týkají pouze další tři ustanovení.³⁵⁸

Jedním z těchto ustanovení je § 1016 odst. 1 NOZ, který stanoví, že „plody spadlé ze stromů a keřů na sousední pozemek náleží vlastníkovi sousedního pozemku. To neplatí, je-li sousední pozemek veřejným statkem“.

Lze si teoreticky tedy představit např. situaci, kdy fyzická osoba bude vlastnit sad vedle zemědělského pozemku vlastněného zemědělským družstvem. Pokud by tedy obligátní jablko ze sadarova stromu spadlo na pozemek družstva, je stále ve vlastnictví vlastníka sadu. Pokud by však jablko spadlo na ten stejný pozemek o týden později, avšak mezitím by došlo k převodu vlastnického práva na fyzickou osobu, jablko by již bylo vlastnictvím nového majitele zemědělského pozemku. Je tento rozdíl odůvodněný? Tato otázka se však více váže k vymezení pozemků zatížených volným přístupem do krajiny. Soukromé právo pouze stanovuje důsledky takového vymezení.

³⁵⁶ Usnesení Ústavního soudu ze dne 10. března 2011, sp. zn. II. ÚS 621/11.

³⁵⁷ „Věc určená obecnému užívání je veřejným statkem.“

³⁵⁸ Pro úplnost je nutno dodat, že s pojmem veřejného statku fakticky operují čtyři ustanovení. Čtvrtým ustanovením je § 1260 odst. 2 NOZ, které stanoví, že „při vydržení služebnosti odpovídající veřejnému statku je vydržitelkou obec, na jejímž území se věc nalézá“ Toto ustanovení však považuji za absolutně absurdní a vzhledem možnostem vzniku veřejného užívání jako neaplikovatelné. Ve své podstatě toto ustanovení říká, že veřejné užívání lze vydržet, resp. že lze vydržet veřejné právo. Z tohoto důvodu není v dalším textu zmiňováno.

Další ustanovení hovořící o veřejném statku je ustanovení § 1047 NOZ. Dle tohoto ustanovení „*zkerocené zvíře, které vlastník nestíhá a které ani samo k vlastníkovi v přiměřené době nevrátí, ač mu v tom nikdo nebrání, se stává zvířetem bez pána a smí si je přivlastnit na soukromém pozemku jeho vlastníka, na veřejném statku pak kdokoli. Platí, že přiměřenou dobou pro návrat zvířete k vlastníkovi je doba šesti týdnů*“. Výše uvedené se však neuplatní v případě, kdy je zvíře označeno takovým způsobem, že lze jeho vlastníka zjistit.

Zběhne-li se nám neoznačené domácí zvíře do lesa, může si takové zvíře v lese přivlastnit kdokoli. V případě krajiny bude situace nesmyslně obdobná jako u spadlého jablka. Budou-li dva zemědělské pozemky vedle sebe, avšak jeden bude ve vlastnictví soukromé osoby a druhý ve vlastnictví zemědělského družstva, může si zaběhlé zvíře po šesti týdnech (což bude samo o sobě složité v praxi zkoumat) přivlastnit na pozemku ve vlastnictví fyzické osoby tato fyzická osoba. Pozemek zemědělského družstva je nejen zatížen veřejným užíváním, resp. volným průchodem, ale na tomto pozemku si může zaběhnuté zvíře, které se stalo zvířetem bez pána, přivlastnit kdokoli.

Nahlédneme-li do § 1049 NOZ, zjistíme, že „*zvíře chované v zoologické zahradě a ryba v rybníku nebo podobném zařízení, které není veřejným statkem, bez pána není*“. Toto ustanovení může opět přinášet značné výkladové problémy. Kupříkladu drobné vodní plochy jsou dle § 3 odst. 1 písm. b) LesZ pozemky určenými k plnění funkcí lesa. Lze tedy říci, že jsou součástí lesa, vztahuje se na ně veřejné užívání lesa, a tudíž jsou jako součást lesa také veřejným statkem. Jsou proto tyto ryby v této vodní ploše zvířaty bez pána a může si je přivlastnit kdokoli? Z hlediska NOZ zřejmě ano. Avšak v případě, že by se již jednalo o rybník ve smyslu RybZ, byly by ryby již ve vlastnictví majitele rybníka.

19.5 Závěrem

Veřejné užívání lesa a krajiny je v našich podmínkách již poměrně tradičním institutem. Přestože se jedná o institut veřejného práva, nové soukromé právo se svou úpravou veřejného statku a služebností přináší celou řadu otázek a výkladových problémů.

Jedním z těchto výkladových problémů je například vztah veřejného užívání lesa a z toho vyplývajícího sběru lesních plodů a § 1261 NOZ, který umožňuje vlastníkovi lesa zatížit jeho pozemek služebností spočívající ve sběru

lesních plodů. Obdobně NOZ v tomto ustanovení taktéž umožňuje zřízení práva pastvy, přestože LesZ pastvu a průhon dobytka přes pozemky určené k plnění funkcí lesa výslovně zakazuje. Jak bylo uvedeno výše, tyto rozpory lze řešit hned několika způsoby. Lze konstatovat, že zřízení služebnosti sběru lesních plodů je možné, avšak za dvou předpokladů. Předně touto služebností bude oprávněnému umožněno, aby plody sbíral pro komerční využití a dále, že touto služebností nebudou v užívání pro vlastní spotřebu omezeny třetí osoby.

Co se týče služebnosti práva pastvy v lese, je nutno učinit závěr, že tuto služebnost zřídit nelze, a to vzhledem k výslovnému zákazu práva pastvy v LesZ. Na smlouvu, která by zřizovala tuto služebnost, je třeba hledět jako na absolutně neplatnou.

Nové soukromé právo přináší vlastníkům lesů a pozemků, které tvoří volnou krajinu, další a především širší možnosti pro využití jejich vlastnictví. Vlastníci lesů a pozemků zatížených volným přístupem do krajiny si však nyní musí být vědomi toho, že jejich pozemky jsou sice veřejnými statky dle NOZ, ale vždy musí mít na paměti požadavky vyplývající z veřejnoprávních předpisů, zejména předpisů z oblasti ochrany životního prostředí.

20 Postavení vlastníka lesa při naplňování státní lesnické politiky

Ondřej Zeman

20.1 Úvod

Lesy jsou integrální složkou krajiny již po tisíciletí. Přístup člověka k nim se přitom s postupujícím časem měnil od čisté „kořistnického“, přes uvědomění si potřeby jejich pěstění a ochrany za účelem udržení konstantní produkce dřeva, až po akcentaci jejich mimoprodukční (tedy především ekologické) funkce³⁵⁹. Aktuálním požadavkem české společnosti je tak to, aby lesy plnily nejen svou funkci produkční, ale taktéž funkci mimoprodukční, již je v současnosti přisuzován stále větší význam. Je přitom předmětem

³⁵⁹ Srov. DAMOHORSKÝ, Milan. Právo životního prostředí. 3. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2010, 629 s. ISBN 978-80-7400-338-7. S 320.

častých polemik, jak tyto dvě funkce co nejoptimálněji sladit, přičemž jde o otázku, která je primárním úkolem lesnické politiky. Vlastníci lesa, jako adresáti lesnické politiky, jsou pak těmi, na kterých leží břímě reálného vyvažování obou výše zmíněných funkcí.

20.2 Pojem lesa a kategorie lesa

Jak vyplývá hned z úvodního ustanovení LesZ³⁶⁰, je les³⁶¹ v českém právním řádu ve dvojakém postavení. Jednak je označen jako národního bohatství tvořící nenahraditelnou složku životního prostředí, zároveň zde ale zákon hovoří o podpoře trvale udržitelného hospodářství v lese, což implikuje, že les je zákonodárcem chápán taktéž jako surovinový zdroj.

LesZ rozděluje lesy do třech kategorií³⁶². Lesy ochranné chrání exponovaná stanoviště před degradací v důsledku působení klimatických vlivů, popř. slouží jako ochrana jiným lesům. Lesy zvláštního určení jsou jednak lesy v pásmech hygienické ochrany vodních zdrojů I. stupně, lesy v ochranných pásmech zdrojů přírodních léčivých a stolních minerálních vod a lesy na území národních parků a národních přírodních rezervací. Uvedené lesy do předmětné kategorie spadají dle § 8 odst. 1 LesZ ex lege. Do této kategorie lze dále zařadit (na návrh vlastníka nebo z vlastního podnětu orgánu státní správy) poměrně pestrout paletu lesů počínaje lesy v prvních zónách CHKO nebo přírodních rezervacích, přes lesy lázeňské či příměstské a lesy sloužící lesnickému výzkumu a výuce až po lesy se zvýšenou ekologickou funkcí³⁶³ či lesy v oborách a bažantnicích.³⁶⁴ Lesy nespádající ani do jedné ze jmenovaných kategorií jsou pak dle § 9 LesZ lesy hospodářskými.

Podstatné je, že nelze klást rovnítko mezi příslušnou kategorií lesa a vylučnost funkce, kterou les plní. Například u lesa hospodářského proto není důvod rezignovat na jeho mimoprodukční (především ekologické) funkce.

³⁶⁰ Viz § 1 LesZ.

³⁶¹ Lesem se dle § 3 písm. a) LesZ rozumí lesní porosty a pozemky určené k plnění funkcí lesa. Oba uvedené komponenty jsou vzájemně propojené, a proto jakýkoliv porost typických lesních dřevin rostoucí na jiných pozemcích než těch, jež jsou určeny k plnění funkcí lesa není z pohledu práva lesem. K tomu srov. DROBNÍK, J., DVORÁK, P. Lesní zákon: komentář. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010, 290 s. ISBN 978-80-7357-425-3. S. 4.

³⁶² Viz § 6 LesZ.

³⁶³ Tedy zejména funkci půdoochrannou, vodochrannou, klimatickou nebo krajinnotvornou.

³⁶⁴ Ucelený výčet podává § 8 odst. 2 LesZ.

Stejně tak les zvláštního určení může v určité, byť většinou omezené, míře plnit i funkci produkční. Kategorie je tedy především mírou akcentace té které funkce příslušného lesa³⁶⁵. Toto tvrzení lze podpořit následujícím argumentem. Definicí lesa by bylo možné oprít rovněž o dikci § 3 ZoŽP a definovat jej jako ekosystém, čili funkční soustavu živých a neživých složek životního prostředí, jež jsou navzájem spojeny výměnou látek, tokem energie a předáváním informací a které se vzájemně ovlivňují a vyvíjejí v určitém prostoru a čase. V tomto kontextu je pak zřejmé, že i les hospodářský významným způsobem plní ekologické funkce. Vzhledem ke skutečnosti, že z celkové plochy našich lesů je téměř 75% tvořeno právě lesy hospodářskými (lesy zvláštního určení tvoří necelých 23% a lesy ochranné o něco méně než 3%)³⁶⁶, je jen těžko představitelné, že by jejich ekologická funkce nebyla brána v potaz.

20.3 Vlastnictví lesa

Právní úprava nijak neomezuje, kdo může být vlastníkem lesa. Lesy jsou tedy vlastněny fyzickými i právnickými osobami (22% lesů), obcemi (18 % lesů) a v neposlední řadě státem (60%)³⁶⁷.

Specifikem vlastnictví lesa jsou bezesporu četná omezení vlastnického práva vyplývající především z LesZ. V případě lesů spadajících do kategorie lesů ochranných či lesů zvláštního určení plynou omezení již jen z prostého zařazení do příslušné kategorie a to především co do maximální výše roční těžby³⁶⁸ (viz výše zmiňovaná akcentace mimoprodukční funkce). Z aktuální judikatury³⁶⁹ vyplývá, že toto omezení je v mezích čl. 11 odst. 3 LZPS. V odborné literatuře se však objevuje oponentní názor, že pokud omezení dosahuje takové intenzity, která již vylučuje rozumné hospodářské využití lesa, jde o případ podřaditelný pod čl. 11 odst. 4 LZPS.³⁷⁰

³⁶⁵ Viz DROBNÍK, J., DVOŘÁK, P. op. cit. S. 16

³⁶⁶ Viz Zpráva o stavu lesa. Volně ke stažení na webových stránkách Ministerstva zemědělství. Dostupné na <http://eagri.cz/public/web/mze/lesy/lesnictvi/zprava-o-stavu-lesa-a-lesniho/> [cit. 2. 1. 2015].

³⁶⁷ Údaje pocházejí z webových stránek Ministerstva zemědělství. Dostupné na <http://eagri.cz/public/web/mze/lesy/lesnictvi/> [cit. 2. 1. 2015].

³⁶⁸ Viz § 36 LesZ.

³⁶⁹ Srov. rozsudek NS ze dne 29. 4. 2009, sp. zn. 25 Cdo 193/2007.

³⁷⁰ KOCCOUREK, Tomáš. Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí. Vyd. 1. Praha: Leges, 2012, 278 s. ISBN 978-80-87576-10-6. S. 141.

I v lesích hospodářských je však hospodaření podřízeno poměrně přísným podmínkám³⁷¹. Ty vyplývají buď z lesních hospodářských plánů, nebo z lesních hospodářských osnov³⁷², což jsou dokumenty stanovící rozvrh hospodářské úpravy lesů pro daný lesní celek. Obsahují tedy odpověď na otázky, jaké jsou hospodářské cíle a jaké dřeviny budou jakým způsobem na příslušném stanovišti pěstovány.³⁷³ V jejich závazných ustanoveních je určena maximální celková výše těžeb a minimální podíl melioračních a zpevňujících dřevin. Smyslem této konstrukce je zájem na stabilitě lesa, jeho obnovování a ochraně před škůdci a tím i plnění jeho ekologické funkce. Jde tak o mez výkonu vlastnického práva ve smyslu čl. 11 odst. 3 LZPS odůvodněnou zájmem na ochraně lesa jako významného ekosystému.³⁷⁴ V LesZ je sice zakotveno právo vlastníka lesa na částečnou náhradu zvýšených nákladů vzniklých výsadbou melioračních a zpevňujících dřevin avšak pouze za podmínek stanovených vyhláškou³⁷⁵.

V kontextu této kapitoly je nezbytné poznamenat, že LesZ je zcela neselektivní co do osoby vlastníka a jím ukládané povinnosti, resp. omezení z něj plynoucí, dopadají stejnou měrou na vlastníky odlišné od státu, stejně jako na stát samotný (resp. právnickou osobu, jíž je nakládání se státními lesy svěřeno).³⁷⁶

20.4 Lesnická politika a státní lesnická politika

Z předchozích statí plyne, že les má mimořádný společenský význam. Je tedy nezbytné nakládat s ním koncepčně. Z toho důvodu stát formuluje svou lesnickou politiku, jež by měla vyjadřovat celkovou koncepci lesnictví na jeho území.

³⁷¹ KOCOUREK, Tomáš. op. cit. S. 139.

³⁷² § 24 a 25 LesZ. Uvedené dokumenty navíc podléhají schválení orgánem ochrany přírody, které má formu závazného stanoviska (viz § 4 odst. 3 ZOPK).

³⁷³ VÁLA, Vlastimil a Ondřej Pecháček. Cíle vlastníků lesů a ochrany přírody v lesních hospodářských plánech. Hospodářská úprava lesů a ochrany přírody. Trendy, možnosti, dopad.: sborník z konference: [13. 11. 2014 Kokořínský důl]. Praha: Česká lesnická společnost, 2014, 76 s. ISBN 978-80-02-02542-9. S. 57.

³⁷⁴ KOCOUREK, Tomáš. op. cit. S. 140.

³⁷⁵ Vyhláška č. 80/1996 Sb., o pravidlech poskytování podpory na výsadbu minimálního podílu melioračních a zpevňujících dřevin a o poskytování náhrad zvýšených nákladů, ve znění pozdějších předpisů.

³⁷⁶ Výjimku v tomto ohledu je toliko přísnější režim dispozice se státními lesy, jak vyplývá z § 4 a § 5 LesZ.

Obecně je lesnická politika definována jako věda zabývající se řešením a závaznou úpravou rozličných konfliktních zájmů v oblasti lesů³⁷⁷. Spektrum okruhů spadajících do lesnické politiky je tedy značně pestré a zdaleka se neomezuje jen na oblast regulovanou LesZ či environmentální aspekty lesnictví. Lesnická politika (tak jako ostatně do určité míry i lesnictví samotné) má svůj ekonomický i sociální rozměr. Pro kapitolu je však relevantní toliko její environmentálně–lesnická výšeč.

Základní teze lesnické politiky jsou v našich podmínkách aktuálně vtěleny do jediného dokumentu - *Zásad státní lesnické politiky*³⁷⁸ (dále jen „ZSLP“). Ty nahradily *Národní lesnický program II*³⁷⁹ (dále jen „NLP II“), který byl vyhlášen pro období od roku 2008 do roku 2013. Lze konstatovat, že v ZSLP byla zachována kontinuita směřování státní lesnické politiky a to směrem k většímu přibližování porostů přirozené skladbě lesa.

Tato tendence byla zjevná již v NLP II. Jeho výraznou slabinou však byl obrovský počet dílčích cílů v rámci (nejen) ekologického pilíře, což vedlo k jeho roztržitosti. Dalším, pravděpodobně nejvýznamnějším, deficitem bylo to, že neobsahoval žádný záměr na změnu lesnické legislativy coby nezbytný předpoklad splnění vyjádřených cílů (ačkoliv například na úseku legislativy myslivecké byl zcela konkrétní). Nutným důsledkem pak bylo to, že NLP II zůstal fakticky nenaplněn.

ZSLP se výše uvedených chyb vyvarovaly a vytkly si toliko pět jasně formulovaných cílů, z nichž za ekologické lze považovat *Zachování lesa pro budoucí generace*, které odráží pojetí lesa jako národního přírodního bohatství a surovinového zdroje a *Zvyšování biodiverzity v lesních ekosystémech, jejich celistvosti a ekologické stability*, jež je odrazem ekosystémového pojetí lesa. Zcela klíčové je pak to, že v rámci sekce *Opatření k dosažení cílů* je jako potřebný krok uvedeno přijetí nového LesZ. Tento krok se jeví jako nezbytnost zejména proto, že ZSLP mimo jiné předpokládají členění práv a povinností vlastníků podle druhu vlastnictví, přičemž naplňování veřejných zájmů by mělo být spojeno především s lesy ve státním vlastnictví, což je zásadní myšlenka, jíž je podмінěna faktická realizace ZSLP.

³⁷⁷ OLIVA, Jiří.: Lesnická politika. Praha: Česká zemědělská univerzita v Praze, 2005. 161 s. ISBN 80-213-1385-4. S. 15.

³⁷⁸ Usnesení Vlády České republiky č. 854 ze dne 21. 11. 2012.

³⁷⁹ Usnesení Vlády České republiky č. 1221 ze dne 1. října 2008, o Národním lesnickém programu pro období do roku 2013.

20.5 Závěr

Cílem shora provedeného exkurzu do kategorizace lesů a některých aspektů vlastnictví lesa bylo vytvořit platformu pro úvahu nad směřováním státní lesnické politiky a postavením, jaké v ní vlastník lesa zaujímá.

Lze konstatovat, že aktuální státní lesnická politika udržuje kurz, pro nějž je typické zdůraznění ekologických funkcí lesa, resp. přibližování stávajících lesů lesům přirozeným. Na rozdíl od lesnické politiky předchozích let není podceňován význam osoby vlastníka. Jak bylo naznačeno výše, jsou již nyní vlastníci lesů zatíženi naplňováním veřejného zájmu na nejzazší možnou mez. Přibližování lesa jeho přirozené skladbě, jež ZSLP předpokládají, znamená požadavek na změnu hospodaření, jež z podstaty věci nemůže být změnou znamenající lepší hospodářský výsledek. To by tedy, s ohledem na čl. 11 odst. 4 LZPS, předpokládalo poskytování kompenzace. Tím by se však tento záměr jednak dostal daleko za hranici své ekonomické únosnosti, neboť, s přihlédnutím k judikatuře NS³⁸⁰, by tuto kompenzaci pravděpodobně žádaly i osoby spravující státní lesy, a za druhé by si beztoho vyžádal změnu lesnické legislativy. Při vědomí toho, že ve vlastnictví státu je 60 % lesů, se jeví jako elegantní (a z pohledu soukromých vlastníků více než potěšitelné) řešení aby v rámci změny právní úpravy³⁸¹ stát v tomto ohledu omezil sám sebe a zajistil tak bezproblémové naplňování veřejného zájmu.

V souvislosti se shora uvedeným je však nutné konstatovat, že současná právní úprava se ZSLP prozatím příliš nekoreluje, a to ani po dvou letech od jejich vyhlášení, přičemž se nezdá, že by se v nejbližší době k průlomové změně legislativy vůbec schylovalo. Je tedy otázkou, zda budou současné ZSLP vůbec kdy realizovány nebo jen po určitém čase nahrazeny jiným dokumentem.

21 Polský model myslivosti a vlastnictví honebních pozemků

Wojciech Radecki a Adam Habuda

21.1 Utváření polského modelu myslivosti

Tradice polských loveckých úprav sahá do středověku. Těmto nebude v této kapitole věnována pozornost. Výklad začne u prvního moderního

³⁸⁰ Srov. rozsudek NS ze dne 28. 8. 2013, sp. zn. 25 Cdo 3837/2011.

³⁸¹ Která by i tak k zakotvení změn v lesním hospodaření byla nutná, zejména na úrovni lesních hospodářských plánů.

normativního aktu, kterým bylo nařízení (zákonné povahy) Prezidenta Polska z 3. prosince 1927 o mysliveckém právu.³⁸² Nařízení upravovalo právo lovu způsobem typickým pro tehdejší dobu: oprávnění k lovu bylo spojeno s vlastnictvím pozemku a patřilo vlastníkovému pozemku. Vlastník pozemku mohl vytvořit vlastní honitbu, jestliže šlo o pozemky o výměře nejméně 100 ha. V opačném případě mohl vykonávat právo lovu pouze spolu s jinými vlastníky pozemků, které měly souvislou výměru nejméně 100 ha. Tyto pozemky tvořily společnou honitbu. Zvěř byla považována za věc ničí a oprávnění k lovu zajišťoval lovecký lístek vydávaný příslušným správním orgánem.

Tento model myslivosti se udržel v celém meziválečném období a v prvních poválečných letech do roku 1952, kdy bylo předválečné myslivecké právo nahrazeno dekretem Rady ministrů z 29. října 1952 o mysliveckém právu schváleným Státní Radou.³⁸³ Dekret zavedl úplně odlišné řešení ve srovnání s meziválečným obdobím. Celé území státu bylo rozděleno na honitby. V rámci vévodství měly pravomoc k rozdělení tehdejší výkonné orgány vévodských národních výborů. Vlastníci pozemků nebyli účastníky řízení o rozdělení honitby. Honitba byla definována jako území o souvislém povrchu dostatečném pro samostatné vedení myslivosti. V zásadě musela být minimální výměra honitby nejméně 3 000 ha (ministr lesnictví mohl výjimečně povolit vytvoření menší honitby). Hlavním způsobem obhospodařování honiteb byl pacht. Výkonné orgány vévodských národních výborů propachtovávaly honitby Polskému mysliveckému svazu nebo jiným sdružením doporučeným Polským mysliveckým svazem. Nepochastované honitby byly předávány do správy podnikům státních lesů, státním zemědělským podnikům, vojenským orgánům nebo orgánům veřejné bezpečnosti. Lov mohl být vykonáván jen v honitbě a pouze v rámci loveckého chovatelského plánu. Lovit mohli pouze členové Polského mysliveckého svazu a pro výkon lovu bylo nutné povolení k držení myslivecké zbraně a také souhlas pachtyře nebo správce honitby.

³⁸² Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 3. 12. 1927 o prawie łowieckim (Dziennik Ustaw č. 110, poz 934).

³⁸³ Dekret z 29. 10. 1952 o prawie łowieckim (Dziennik Ustaw nr 44, poz 300).

Zásady obsažené v dekretu byly v podstatě převzaty zákonem ze 17. června 1959 o chovu, ochraně zvěře a mysliveckém právu³⁸⁴ s jednou dosti významnou změnou spočívající v prohlášení volně žijící zvěře za vlastnictví státu.

Tento právní stav se udržel do konce období reálného socialismu a ještě několik následujících let. Začátkem transformace státního a společenského zřízení se na přelomu 80. a 90 let minulého století odehrál ostrý spor o budoucí model polské myslivosti. Byly předkládány různé návrhy, včetně návratu k meziválečnému spojení práva lovu s vlastnictvím pozemku. Avšak nakonec zvítězila koncepce kontinuity, kterou přijal zákon z 13. října 1995 – myslivecké právo (dále jen myslivecký zákon).³⁸⁵ Tento zákon byl mnohokrát novelizován a je stále platný. Zákon převzal řešení zpracované v letech 1952 a 1959 s některými změnami zdůrazňujícími význam myslivosti pro ochranu životního prostředí.

21.2 Platný model polské myslivosti

Nejpodstatnější znaky, které charakterizují polský model myslivosti, jsou podle mysliveckého zákona následující:

- uznání myslivosti za součást ochrany přírodního životního prostředí spočívající v ochraně zvěře a hospodaření s jejími zdroji v souladu se zásadami ekologie a zásadami racionálního zemědělského, lesního a rybářského hospodaření (čl. 1),
- uznání volně žijící zvěře za veřejný statek ve vlastnictví státu (čl. 2),
- povolení provádění mysliveckého hospodaření - včetně lovu – pouze v honitbách o výměře nejméně 3000 ha (čl. 23 odst. 1), v menších výjimečně se souhlasem ministra životního prostředí (čl. 23 odst. 2),
- uznání propachtování honiteb organizačním jednotkám Polského mysliveckého svazu – loveckým sdružením za významný způsob obhospodařování honiteb (čl. 28 odst. 1 a 1a), s připuštěním vyloučení honiteb z propachtování rozhodnutím ministra životního prostředí a jejich předání do správy Státního lesního hospodářství Státní

³⁸⁴ Ustawa z 17. 6. 1959 o hodowli, ochronie zwierząt łownych i prawie łowieckim (Dziennik Ustaw nr 36, později přetištěn v Dziennik Ustaw 1973 nr 33, poz 197).

³⁸⁵ Ustawa z 13. 10. 1995 – Prawo łowieckie (Dziennik Ustaw nr 147, poz 713, úplně znění Dziennik Ustaw nr 2013, poz 1226)

lesy, Polskému mysliveckému svazu nebo vědecko-vzdělávacím zařízením za účelem provozu středisek chovu zvěře, ve kterých se kromě lovu uskutečňují i jiné účely myslivosti (čl. 28 odst. 2 až 4),

- existence pouze jedné organizace lovců ve formě Polského mysliveckého svazu s právní subjektivitou jako sdružení fyzických a právnických osob vykonávající myslivecké hospodářství (čl. 32), jejímiž významnými organizačními jednotkami jsou lovecká sdružení (čl. 33),
- vytvoření Státní myslivecké stráže jako útvaru vybaveného stejnokrojem a střelnou zbraní, podřízeného přímo vévodovi (čl. 36 odst. 1); Státní myslivecká stráž kontroluje dodržování ustanovení zákona a má široké oprávnění policejní povahy (čl. 39),
- závislost výkonu lovu na členství v Polském mysliveckém svazu (čl. 42 odst. 1), s připuštěním lovu občanů členských států EU, mají-li lovecké oprávnění ve svých státech a složí-li doplňující zkoušky ze znalosti polských mysliveckých předpisů (čl. 42a) a také s připuštěním lovu cizinci po zakoupení práva lovu ve zvláštním turistickém podniku nebo se souhlasem ministra životního prostředí (čl. 43); ve všech případech je podmínkou lovu souhlas pachtýře nebo správce honitby,
- zavedení objektivní odpovědnosti pachtýře nebo správce honitby za škody, které v obilí nebo na úrodě způsobilo prase divoké, los evropský, jelen evropský, daněk skrvnitý a srnec obecný (čl. 46 odst. 1 bod 1) a také absolutní odpovědnost pachtýře nebo správce honitby za škody způsobené při lovu (čl. 46 odst. 1 bod 2),
- zavedení trestní odpovědnosti za různé způsoby pytláctví (čl. 52 a 53) a také odpovědnost za přestupky v případě porušení jiných ustanovení mysliveckého práva (čl. 51).

21.3 Utváření honiteb

Podle čl. 27 odst. 1 mysliveckého zákona je rozdělení území státu na honitby a změny jejich hranic na území vévodství v působnosti vévodského sněmu, který o něm rozhoduje usnesením po vyjádření stanoviska příslušného ředitele regionálního ředitelství Státního lesního hospodářství Státní lesy, Polského mysliveckého svazu a zemědělské komory. Zákon nepředpokládá účast vlastníků pozemků v těchto řízeních. Je však třeba podotknout, že řízení o rozdělení vévodství na honitby není podle polského správního řádu správním řízením.

Podle čl. 26 a 27 mysliveckého zákona nejsou součástí honitby:

1. národní parky a přírodní rezervace s výjimkou rezervací nebo jejich částí, ve kterých není plánem ochrany nebo ochrannými úkoly zakázán výkon lovu,
2. území v administrativních hranicích města; jestliže však v těchto hranicích jsou větší lesní nebo zemědělská území, může být z těchto pozemků vytvořena honitba nebo mohou být připojeny k jiným honitbám,
3. pozemky nepatřící k městům v hranicích bytových nebo hospodářských staveb, s dvorky, návsemi a ulicemi a také cestami uvnitř těchto míst,
4. stavby, závody, zařízení a pozemky určené pro společenské, náboženské, průmyslové, obchodní, skladovací, dopravní a jiné hospodářské účely a také objekty památkové a zvláštní povahy, jsou-li oploceny

Z výše uvedených ustanovení vyplývá, že vlastník nebo uživatel pozemku nemůže odmítnout zařazení svého pozemku k honitbě a nemůže požadovat vyloučení svého pozemku z honitby, jestliže neexistují předpoklady uvedené v čl. 26. Navíc vlastník nebo uživatel zemědělského nebo lesního pozemku nemůže odmítnout lov na svém pozemku a za vynucené zpřístupnění pozemku k mysliveckému hospodaření (včetně lovu) nezískává žádné kompenzace, protože pachtovné za užívání honitby se platí nadlesnictvím a obcím, nikoli vlastníkům pozemků.

Asi 90 % území Polska zauímají honitby. Území Polska je rozdělené na 5 080 honiteb, z toho 4 740 propachtovaných a 340 vyloučených z propachtování a předaných ministrem životního prostředí do správy pro provoz středisek chovu zvěře.³⁸⁶

Tento model se stal předmětem silné kritiky pro jeho rozpor se smyslem vlastnického práva.³⁸⁷ Zastánci tohoto modelu naopak uvádí, že přednost má účel myslivosti jako část ochrany přírodního životního prostředí, přičemž polské myslivecké právo sice dovoluje lov na cizích pozemcích, ale je to

³⁸⁶ JENOCH, P. *Rodzaje i klasyfikacja obwodów łowieckich*. In: *Lowiectwo*. Varšava, 2011, s. 41.

³⁸⁷ DANILOWICZ, W. *Czarne chmury nad polskim modelem lowiectwa*. *Brac Lowiecka*. 2014, č. 2, s. 30-33.

jen omezení, nikoliv odnětí vlastnického práva, přičemž zájmy vlastníků pozemků jsou řádně zajištěny absolutní odpovědností za škody způsobené při lovu.³⁸⁸ V létě 2014 se těmito otázkami zabýval polský Ústavní tribunál.

21.4 Nález Ústavního tribunálu

Nález byl způsobený usnesením polského Nejvyššího správního soudu, který se na Tribunál obrátil s právní otázkou, zda čl. 26 a čl. 27 odst. 1 mysliveckého zákona v rozsahu, ve kterém umožňuje utváření honiteb zahrnujících soukromé nemovitosti proti vůli vlastníka, jsou v souladu s čl. 64 odst. 1 ve spojení s čl. 64 odst. 3 a čl. 31 odst. 3 Ústavy (zda nejsou neproporcionální omezením vlastnického práva) a také s čl. 64 odst. 3 ve spojení s čl. 31 odst. 3 Ústavy (zda porušují podstatu vlastnického práva).

Ústavní tribunál nálezem z 10. července 2014 dal následující odpověď: čl. 27 odst. 1 ve spojení s čl. 26 mysliveckého práva tím, že zmocňuje k zahrnutí nemovitosti do režimu honitby bez zajištění řádných právních prostředků ochrany práv vlastníka této nemovitosti, není v souladu s čl. 64 odst. 1 ve spojení s čl. 64 odst. 3 a čl. 31 odst. 3 Ústavy Polské republiky.³⁸⁹

Ústavní tribunál vycházel ze tří ustanovení Ústavy polské republiky z 2. dubna 1997:³⁹⁰

- čl. 64 odst. 1, podle kterého každému náleží právo na vlastnictví, jiné majetkové oprávnění a právo na dědictví,
- čl. 64 odst. 3, podle kterého vlastnictví může být omezeno pouze zákonem a pouze v rozsahu, který neporuší podstatu vlastnického práva,
- čl. 31 odst. 3, který stanoví, že omezení ústavních svobod a práv mohou být stanovena pouze zákonem a jen je-li to nutné v demokratickém státě pro jeho bezpečnost nebo veřejný pořádek nebo pro ochranu životního prostředí, zdraví a veřejné morálky nebo svobod a práv jiných osob, tato omezení nesmí porušovat podstatu svobod a práv.

³⁸⁸ KOSCIELNIAK-MARSZAL, M. Własność w polskim modelu łowiectwa. *Brac Łowiecka*. 2014, č. 3, s. 67-71.

³⁸⁹ Nález Ústavního tribunálu z 10. 7. 2014, sp. zn. P 19/13, výroková část zveřejněna v DzU z 21. 7. 2014, poz 951. Odůvodnění z webových stránek Ústavního soudu.

³⁹⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2. 4. 1997 (DzU nr 78, poz. 483).

V odůvodnění nálezu Tribunál konstatoval, že předmětem kontroly ústavnosti je právní norma, jejíž část zahrnuje čl. 27 odst. 1 ve spojení s čl. 26 mysliveckého zákona a podstata ústavních pochybností spočívá v tom:

- zda podle Ústavy je přípustné utváření honiteb a změna jejich hranic bez účasti vlastníků nemovitostí v takovém řízení v situaci, ve které zahrnutí dané nemovitosti k honitbě působí, že vlastník nemovitosti má řadu povinností,
- zda to, že rozdělení honitby a změna hranic honitby jsou uskutečňovány usnesením věvodského sněmu, neporušuje výhradu zákona pro omezení ústavních svobod a práv.

Tribunál uvedl, že předmětem kontroly je jen zákonné řízení s ohledem na automatické účinky, které vyvolává jeho použití a kterými je omezení vlastnického práva.

Tribunál uznal, že honitbu je možné považovat za území se zvláštním správněprávním režimem (zvláštní území) a poukázal na skutečnost, že správněprávní režim zvláštního území působí zejména na vlastnické právo k nemovitostem v jeho hranicích. Zásah spočívá v uložení dodatečných povinností (příkazů) nebo omezení vlastníků nemovitostí. V některých případech dokonce dochází k odnětí určitých vlastnických oprávnění (zákazy). Režim zvláštního území může být zaveden pro různé účely, zejména za účelem ochrany životního prostředí. Předpisy dovolující vytváření zvláštních území jsou předmětem hodnocení z hlediska ústavních norem chránících vlastnické právo a určující předpoklady přípustnosti jeho omezení.

Podle odborné literatury³⁹¹ Tribunál uvedl, že požadavek souvislosti území honitby má prioritní povahu pro řádný výkon mysliveckého hospodaření. Území honitby musí umožnit myslivecké hospodaření v dané honitbě autonomním způsobem, honitba musí být územím soběstačným z hlediska mysliveckého hospodaření. Toto je významné pro další úvahy.

Po uvedení zásad mysliveckého hospodaření³⁹² se Tribunál zabýval omezeními spojenými s utvářením honitby. Povšimnul si, že podstatným omezením vlastnického práva k nemovitosti připojené k honitbě je povinnost vlast-

³⁹¹ MÜLLER, T. ZWOLAK, Z. *Pravo łowieckie z komentarzem oraz przepisami wykonawczymi i związkowymi*. Varšava, 1988, s. 85.

³⁹² Podle RADECKI, W. *Pravo łowieckie. Komentarz*. Varšava: Difin, 2012, s. 109. ISBN 978-83-7641-621-2

níka snášet lov na jeho nemovitosti.³⁹³ Podle Tribunálu rozbor ustanovení mysliveckého práva vede k závěru, že právo lovu přísluší státu, jenž upravuje jeho výkon a poskytuje oprávnění na tom úseku pouze subjektům splňujícím určité podmínky. Právo výkonu lovu (individuálního i kolektivního) na cizím pozemku připojenému k honitbě, které není dokonce spojeno s povinností informovat vlastníky těchto nemovitostí o jeho vykonávání, je významným omezením vlastnického práva. Právě dispozice s předmětem vlastnictví a možnost vyloučit z něj jiné osoby je základem vlastnického práva podle čl. 140 polského občanského zákoníku. Vlastníkům nemovitostí připojených k honitbě nepřísluší žádné právní prostředky, které by umožnily vyjádřit nesouhlas s výkonem lovu na pozemcích v jejich vlastnictví.

Vůči ustanovením Ústavy, ze kterých Tribunál při kontrole ústavnosti vycházel, Tribunál judikoval, že přípustnost omezení vlastnického práva podle čl. 64 odst. 1 Ústavy jsou dány normami obsaženými v čl. 64 odst. 3 a čl. 31 odst. 3 Ústavy. S odvoláním na svou ustálenou judikaturu Tribunál konstatoval, že čl. 64 odst. 3 není *lex specialis* vůči čl. 31 odst. 3 a při zkoumání přípustnosti omezení vlastnického práva se normy obsažené v těchto ustanoveních uplatňují kumulativně.

Podle Tribunálu jsou formální předpoklady omezení vlastnického práva obsažené v čl. 31 odst. 3 („můžou být stanoveny pouze zákonem“) a v 64 odst. 3 („vlastnictví může být omezeno pouze zákonem“) v podstatě splněny. Účelem usnesení vévodského sněmu je vydání aktu (úkonu) k vytvoření takových a ne jiných honiteb s individuálně určenými hranicemi a jen v tomto smyslu usnesení utváří honitby. Není to však akt vytvářející povinnosti či práva vlastníků nemovitostí v honitbě. Tato práva a povinnosti určuje zákon o mysliveckém právu, který určuje adresáty těchto práv a povinností. Těmi jsou všichni vlastníci nemovitostí v honitbě.

K dalším podmínkám obsaženým v čl. 31. odst. 3 Tribunál připomněl, že v judikatuře jsou uvedeny tři podmínky ústavnosti omezení ústavních práv a svobod: vhodnost, nutnost a proporcionalita *sensu stricto*.

³⁹³ Takový je také postoj obecných soudů, jejichž judikatura potvrzuje, že vlastníci nemovitostí musí snášet lov na svém pozemku s ohledem na veřejný zájem, přičemž právě proto mu zákon o mysliveckém právu zaručuje úplnou náhradu loveckých škod. Srov. např. usnesení Nejvyššího soudu z 21. 12. 2007, sp. zn. II CŽP 74/07. Také komentář RADECKI, W. *Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka*. 2009, č. 2, s. 49-54.

Podle Tribunálu splnění podmínky vhodnosti utváření honiteb zahrnující také soukromé nemovitosti s omezením vlastnického práva je nepochybné. Toto řešení je totiž vhodné pro uplatnění úmyslu zákonodárce, kterým je splnění úkolů na úseku myslivosti, jak je chápe zákon o mysliveckém právu, tj. jako prvek ochrany přírodního životního prostředí zahrnující ochranu zvěře, hospodaření s jejími zdroji v souladu se zásadami ekologie a zásadami racionálního zemědělského, lesního a rybářského hospodaření (čl. 1 zákona o mysliveckém právu) včetně mysliveckého hospodaření v zákonodárcem přijatém modelu tohoto hospodaření.

Podle Tribunálu zpochybňovaná právní úprava splňuje také předpoklad nutnosti v demokratickém státu. Postup při utváření honiteb a zavedení omezení vlastnického práva k nemovitostem v honitbách je opodstatněn nutností takového formování mysliveckého hospodaření a honiteb, které zajišťuje nejracionalnější hospodaření se zvěří s přihlédnutím k účelům založeným na hodnotě, jakou je ochrana životního prostředí. Takovými účely jsou zejména zajištění požadované velikosti populace zvěře a udržení její rozmanitosti a také zabezpečení vysoké kondice jednotlivých druhů zvěře. Nepřímým účelem je rovněž snaha o zmenšování škod působených zvěří (především na obilí na soukromých pozemcích).

Zpochybňovaná právní úprava ovšem podle Tribunálu nespĺňuje třetí předpoklad: proporcionalitu *stricto sensu*. Tribunál uvedl, že vyloučení všech právních forem účasti vlastníků nemovitostí v řízení směřujícím k vytvoření honitby zahrnující tyto nemovitosti a nedostatek právních nástrojů umožňujících vlastníkům vyloučení svých nemovitostí z právního režimu honitby nebo vyloučení jednotlivých omezení stanovené zákonem bez ohledu na důvody, které opodstatňují tuto žádost (ekonomické důvody, světonázor vlastníka), není nutné pro zajištění příslušné úrovně ochrany životního prostředí (zejména ochrany zvěře). Tribunál uznal, že zákonodárce při přijímání přezkoumávaného modelu utváření honiteb a s nimi spojenými omezeními vlastnického práva k nemovitostem vhodně nezohlednil hodnoty podléhající ochraně. Zákonodárce převzal model vytvořený v dřívějších podmínkách státního zřízení a nepřizpůsobil jej platnému standardu ochrany vlastnického práva v Ústavě ani standardu ochrany životního prostředí. Tento standard je formován několika předpisy. Tribunál následně připomněl obsah

čl. 74 odst. 2 a 4 Ústavy (uznání ochrany životního prostředí a povinnost veřejné moci podporovat aktivity občanů pro ochranu a zlepšení životního prostředí), čl. 86 Ústavy (povinnost každého dbát o stav životního prostředí a odpovědnost za jeho zhoršení) a čl. 5 Ústavy (spojení ochrany životního prostředí s principem udržitelného rozvoje). Tím Tribunál uznal čl. 5 jako významné ustanovení (spojení). Tribunál také odkázal na literaturu³⁹⁴ a uvedl, že požadavek dodržování principu udržitelného rozvoje znamená, že všude tam, kde by mělo docházet k zásahu do životního prostředí, je třeba dbát nejen o to, aby byl zásah co nejmenší (nejméně škodlivý), ale také o to, aby společenské zásahy byly přinejmenším proporcionální a společensky adekvátní ke ztrátám, které přináší. Poté poukázal na to, že povinnost ochrany životního prostředí, je podle Ústavy rozložena mezi veřejné a soukromé subjekty, není však možné klást mezi ne rovnítko. Zákonodárce určil, že orgány veřejné moci jsou povinny podporovat občany v této povinnosti (čl. 74 odst. 4 Ústavy), čili příslušné právní a faktické podmínky na tomto úseku musí být také proporcionální. Vyplývá to rovněž z ústavně stanovené zásady „pomocnosti“.

Tribunál odložil zrušení platnosti napadených ustanovení o 18 měsíců a v závěrečných částech odůvodnění uvedl, že zákon o mysliveckém právu, který byl schválen před vstoupením Ústavy v platnost nebyl dostatečně přizpůsoben požadavkům Ústavy. To by mělo přimět zákonodárce ne k dílčí novelizaci zákona, ale ke hledání komplexního řešení, které umožní přizpůsobit celý model mysliveckého hospodaření aktuálním platným ústavním ustanovením. Tribunál ještě jednou zdůraznil, že nezpochybňoval vlastní řízení o utváření honiteb ani nehodnotil jednotlivá omezení vlastnického práva k nemovitostem v honitbě. Konstatoval, že omezení vlastnického práva k nemovitostem ve spojení se zvláštním správním režimem pozemků, zejména pak způsob jeho zavedení a výkon některých oprávnění vyplývajících z mysliveckého zákona správními orgány a třetími osobami nesplňuje předpoklady řádné ochrany ústavně zaručeného vlastnického práva. Navíc připomněl, že myslivecký zákon slouží ochraně ústavní hodnoty, kterou je ochrana životního prostředí, má paternalistickou povahu.

³⁹⁴ GARDOCKI, L. *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*. Varšava. 2007, s. 6.

21.5 Závěr

Podle názoru autorů je důležité, že Tribunál nezpochybil polský model myslivosti jako celek, nepopřel oprávnění k lovu na cizím pozemku a uznal, že myslivecký zákon je prostředkem ochrany životního prostředí. Úmyslem Tribunálu bylo jenom poukázat na to, že vlastnická práva k nemovitostem v honitbě musí být lépe chráněna. To znamená, že v řízení o vytvoření honitby a v jejím následném fungování musí mít vlastníci nemovitostí možnost sdělit svůj postoj. To ovšem neznamená, že jejich postoj je závazný pro příslušné orgány, protože Tribunál uznal omezení vlastnického práva za opodstatněné, jak z pohledu ochrany životního prostředí, tak s přihlédnutím k nutnosti v demokratickém právním státu. Teprve třetí předpoklad vyvozený z čl. 31 odst. 3 Ústavy – proporcionalita sensu stricto – není podle Tribunálu splněn. Pro přizpůsobení polského modelu myslivosti k názorům Tribunálu bude třeba ještě provést změny zákona.

Autoři by chtěli upozornit na skutečnost, že postoj Tribunálu může být hodnocen jako enigmatický; jeho vyjádření mohou být srovnána se slovy mýtické Pythie, která mohla být interpretována v různých směrech. Tak lze hodnotit vyjádření Tribunálu, z nichž vyplývá, že na jedné straně utváření honiteb na soukromých pozemcích je vhodné a dokonce nutné, a na druhé straně platná úprava porušuje princip proporcionality. Z nálezu vyplývá závěr, že princip proporcionality by byl dodržen, pokud by byla posílena pozice vlastníků nemovitostí zahrnutých do honitby, zejména možnost vyjádřit se k návrhu na rozdělení území vévodství do honiteb. Tribunál však nešel dále a nepožaduje, aby vyjádření vlastníka mělo závazný charakter.

Návrh novelizace zákona o mysliveckém právu³⁹⁵ byl předložen právě proto, aby mohl být zohledněn názor Tribunálu. Návrh předpokládá možnost vlastníků podávat připomínky a návrhy týkající se návrhu usnesení vévodského sněmu o rozdělení území vévodství na honitby. Jejich zohlednění však zůstává v pravomoci vévodského maršálka, který je bude moci zamítnout, přičemž proti jeho rozhodnutí nebude možnost podat žalobu k soudu.

³⁹⁵ Přípravený skupinou poslanců návrh zákona o změně zákona o mysliveckém právu ze dne 26. září 2014. Dostupný na <http://www.sejm.gov.pl/>.

22 Postavení vlastníka při nakládání s dřevinami rostoucími mimo les

Lukáš Krejčík³⁹⁶

22.1 Úvod

Vlastnictví a ochrana životního prostředí bezesporu představují z hlediska společenského, ekonomického i právního zcela zásadní hodnoty, tudíž je zcela logické, že jim právní řád poskytuje vysokou míru ochrany. Jelikož se však zároveň jedná o hodnoty, které mohou v konkrétních právních situacích stát v silné kontrapozici (to, co je v zájmu vlastníka, nemusí být zároveň v zájmu ochrany životního prostředí a naopak), musí právo velice citlivě nastavit pravidla pro řešení těchto hodnotových kolizí. Počátek uvědomělé snahy o nalezení rozumné rovnováhy mezi těmito do značné míry protichůdnými zájmy lze datovat zhruba do 70. let 20. století, kdy se v hrubých obrysech začalo vytvářet moderní právo životního prostředí jako relativně samostatné právní odvětví reprezentující a prosazující význam a hodnotovou samostatnost životního prostředí jako takového. Rozhodně se však nejedná o proces, který by již byl uzavřený. Naopak právo musí neustále reagovat na aktuální vývoj a stav jednotlivých složek životního prostředí a v závislosti na tom nastavovat příslušná pravidla. Při nastavování těchto pravidel bývá zpravidla nejcitlivější vztah otázek environmentálních a zájmů na zachování co možná nejširší svobody vlastnické. V tomto ohledu hraje nikoliv zanedbatelnou úlohu i problematika vztahu mezi veřejným a soukromým právem. Vlastnictví je totiž institutem typicky soukromoprávní povahy, kdežto otázky ochrany životního prostředí spadají v zásadě do oblasti veřejnoprávní. Jelikož oba tyto velké právní celky používají pro úpravy daných vztahů odlišné metody regulace, jeví se otázka nastavení „kolizních“ pravidel jako více než komplikovaná a v jistém smyslu i multidimenzionální (dané vrstvy se totiž v podstatě vrství a překrývají, čímž dochází k vytváření jakési mozaiky). Jenom pečlivé skládání těchto dílků může vytvořit ucelený obraz

³⁹⁶ Tato kapitola byla zpracována s finanční podporou a v rámci řešení projektu Grantové agentury Univerzity Karlovy (GA UK) č. 932214 nazvaný „Ochrana životního prostředí a vlastnické právo ve světle nového občanského zákoníku“, realizovaný na Právnické fakultě Univerzity Karlovy v Praze. Touto cestou bych chtěl poděkovat Grantové agentuře UK za finanční podporu, kterou mi poskytuje pro řešení mého projektu.

o daném institutu či vztahu (srov. dále - režim dřevin rostoucích mimo les). V případě vlastnického práva a životního prostředí je těchto styčných ploch a kolizí celá řada (ne/vlastnitelnost některých složek životního prostředí, environmentálně orientovaná omezení vlastnického práva, možnost vyvlastnění za účelem ochrany životního prostředí, soukromoprávní odpovědnost vlastníků za škodu na životním prostředí atd.). Všechna tato dílčí propojení pak musí být viděna duálně, tedy jak skrze perspektivu soukromého, tak skrze perspektivu veřejného práva. Žádné členění práva totiž nemůže popřít fakt, že právní řád představuje celek, který je ovládán společným cílem, kterým je stanovení pravidel pro spořádané soužití svobodných lidí.³⁹⁷

Do vztahu mezi vlastnickým právem a životním prostředím v nedávné době výrazně zasáhl NOZ, který položil zcela nové základy občanského, potažmo celého soukromého práva. Ač se to na první pohled může zdát jako nepravděpodobné, NOZ má velice výraznou též environmentální dimenzi. Řada ustanovení tohoto kodexu má totiž velice silnou návaznost či spojitost s otázkami ochrany životního prostředí. Postavení vlastníka je v tomto směru přímo ukázkovým příkladem. Tento příspěvek se však věnuje pouze některým vybraným otázkám, zejména pak otázce právního režimu dřevin rostoucích mimo les, a to jak z pohledu veřejného, tak soukromého práva.

22.2 Koncepce vlastnického práva podle NOZ

Vlastnické právo patří k tradičním právním institutům a jeho historie sahá daleko do minulosti. Nicméně koncepce vlastnického práva se neustále vyvíjí a již několikrát jsme byli svědky jistých teoreticko-právních změn. NOZ se v tomto směru přiklonil k tradičnímu pojmání vlastnického práva. Oproti předcházející právní úpravě však přichází NOZ s dílčí změnou, kterou je to, že předmětem vlastnictví mohou být jak věci hmotné, tak věci nehmotné (§ 1011 NOZ, tzv. objektivní vymezení vlastnického práva). Následující § 1012 NOZ pak vymezuje vlastnické právo v subjektivním smyslu, když říká, že „*vlastník má právo se svým vlastnictvím v mezích právního řádu libovolně nakládat a jiné osoby z toho vyloučit*“. Na rozdíl od předchozí úpravy tak rozlišuje mezi pojmy vlastnictví a vlastnické právo. Termínem vlastnické právo se tak označuje subjektivní právo vlastníka k předmětu tohoto práva.

³⁹⁷ WEINBERGER, O. *Norma a instituce*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 1995, s. 23.

Termín vlastnictví pak označuje právě a pouze tento předmět, tedy „*vše, co někomu patří, všechny jeho věci hmotné i nehmotné*“.

Z hlediska ochrany životního prostředí je důležité zejména to, že svoboda vlastnická (tedy možnost nakládat s vlastnictvím libovolně) je limitována „mezemi právního řádu“. Tyto meze jsou pak mj. vytvářeny i předpisy z oblasti práva životního prostředí. Vlastník lesa je tak kupříkladu povinen umožnit každému tzv. obecné užívání lesů (srov. § 19 a násl. LesZ); původce odpadu (jeho vlastník) je povinen naložit s odpadem v souladu s ustanoveními OdpZ; vlastník pozemku nacházejícího se na území NP musí strpět omezení, která vyplývají ze ZOPK apod. Obdobně je též omezen vlastník dřevin rostoucích mimo les (viz dále).

22.3 Právní režim dřevin rostoucích mimo les

Z hlediska vztahu mezi vlastnickým právem a ochranou životního prostředí se jako velice zajímavá jeví problematika dřevin nacházejících se mimo les (tedy mimo pozemky určené k plnění funkcí lesa – srov. § 3 a násl. LesZ). NOZ totiž zavedl řadu nových pravidel, jejichž reálné uplatnění v praxi vyžaduje jakousi veřejnoprávní korekci či konfrontaci. Obecně platí, že porosty (nejenom dřeviny, ale i jiné druhy rostlin), které se nachází na daném pozemku, představují z právního pohledu součást pozemku. Tento právní status dřevin vyplývá z ustanovení § 505, resp. 507 NOZ, který stanoví, že „součástí pozemku je rostlinstvo na něm vzešlé“. Dané ustanovení je projevem zásady *superficies solo cedit* (povrch ustupuje půdě), na které je založen celý NOZ. Ze soukromoprávního hlediska to tedy znamená, že vlastník pozemku je zároveň vlastníkem dřevin (spojených se zemí kořenovým systémem), které se nacházejí na jeho pozemku. Jelikož se jedná o předmět jeho vlastnického práva, může na něj uplatnit veškerá dílčí vlastnická oprávnění, která mu přiznává NOZ. Konkrétní vlastník tedy nepochybně může z daných dřevin těžit plody či je využívat k jiným účelům. Tato vlastnická svoboda však není neomezená. Nejružnější omezení pak vyplývají především z předpisů veřejnoprávních. Ochranu dřevin rostoucích mimo les totiž předpokládá § 7 – 9 ZOPK.³⁹⁸ Základním veřejnoprávním pravidlem

³⁹⁸ V konkrétním případě však mohou dřeviny podléhat i režimu přísnějšímu, který je stanoven pro památné stromy (§ 46 a 47 ZOPK), resp. pro zvláště chráněné rostliny (§ 48 a násl. ZOPK).

vyplývajícím z daných ustanovení pak je, že dané dřeviny musí být chráněny před poškozením a ničením. Tento zákaz je primárně směřován vlastníkovi, nepochybně se však vztahuje i na osoby od vlastníka odlišné. Dané pravidlo totiž mj. reflektuje, že daná dřevina kromě hodnoty ekonomické, která je významná především pro samotného vlastníka, ztělesňuje i samostatnou hodnotu ekologickou, která je již na hodnotě ekonomické do značné míry nezávislá, neboť míří na environmentální funkce, z kterých má prospěch celá společnost. Vedle toho ZOPK ukládá vlastníkovi aktivní povinnost pečovat a starat se o dané dřeviny. Smyslem této normy je především zabránit šíření možných závažných chorob dřevin. Tato povinnost opět míří k ochraně životního prostředí jako takového, resp. jeho ekologických funkcí, které plní. Preventivní péči o dřeviny má být tedy zabráněno možnému rozsáhlejšímu poškození této složky životního prostředí. Jistě není náhodou, že nakažení dřeviny závažnou chorobou představuje jediný případ, kdy může příslušný orgán nařídít jejich pokácení (srov. § 7/2 ZOPK). Tyto veřejnoprávní povinnosti pak představují ony zákonné meze, o kterých hovoří subjektivní definice vlastnického práva. Vlastníková svoboda nakládat s vlastnictvím dle jeho uvážení je tak v tomto případě omezena ve prospěch ekologických funkcí, kterým dřeviny slouží.

Ze soukromoprávního hlediska by se mohlo na první pohled zdát, že je vlastník bez dalšího oprávněn předmět vlastnictví zničit (v daném případě dřeviny pokácet). Pravda je to však pouze částečná. Při kácení dřevin totiž musí konkrétní vlastník vzít do úvahy i veřejnoprávní rozměr této problematiky. ZOPK totiž jako obecné pravidlo stanoví (srov. § 8), že k pokácení dřevin rostoucích mimo les je nutné povolení orgánu ochrany přírody. Z tohoto pravidla však existuje řada výjimek, které stanoví jak § 8 ZOPK, tak i vyhláška MŽP č. 189/2013 Sb., o ochraně dřevin a povolování jejich kácení. Vyhláška kupříkladu stanoví, že povolení není třeba ke kácení dřevin, jejichž obvod nepřesahuje 80 cm (měřeno ve výšce 130 cm nad zemí). Pokud tedy daná dřevina nedosahuje těchto rozměrů, není třeba k pokácení součinnosti orgánu veřejné správy. S jistou dávkou zjednodušení lze pak říci, že se v daném případě soukromé právo uplatní nezávisle na právu

veřejném (srov. § 1 NOZ).³⁹⁹ Všechny výjimky pak z hlediska hodnotové kolize představují převážení soukromé hodnoty (vlastnického práva) nad hodnotou veřejnou (ochranou životního prostředí). Jinými slovy - veřejný zájem na ochranu ekologických funkcí daných dřevin v těchto případech není natolik silný, aby odůvodňoval ingerenci do sféry privátní, tedy do vlastnické svobody. Zákonodárce se tak touto cestou pokusil nastavit rozumnou rovnováhu mezi 2 právními statky, které jsou do značné míry protichůdné (viz výše). Z právě uvedeného tedy vyplývá, že byt' je životní prostředí obecně považováno za hodnotu nejvyšší kvality (společně s životem a zdravím)⁴⁰⁰, rozhodně to neznámá (a ani nemůže znamenat), že musí životní prostředí dostat vždy přednost.

NOZ je ve srovnání s předchozí úpravou obsaženou v OZ mnohem podrobnější. To je patrné i v případě řešení tzv. sousedských práv. Civilní kodex totiž obsahuje poměrně detailní pravidla, která se týkají stromů, které se nacházejí v blízkosti sousedské hranice. Záměrem pak především bylo, aby se do budoucna předešlo případným sporům, které byly za účinnosti předchozího občanského zákoníku velice časté. První pravidlo (§ 1016 NOZ) se týká situace, kdy větve (stejně platí i pro kořeny) přesahují na sousední pozemek. Obecně platí, že tyto větve (byt' přesahují na pozemek sousedící) nepřestávají být vlastnictvím daného vlastníka. Jejich ochrana se však významně oslabuje. V takovém případě existuje několik možných scénářů. Primární však musí být žádost souseda, aby byly přesahující větve odstraněny majitelem stromu. Pokud k odstranění nedojde, přiznává NOZ vlastníkovi pozemku, na který větve přesahují, právo, aby větve odstranil sám. Učinit tak však může pouze za podmínky, že uplynula přiměřená doba od zmíněné žádosti a že mu větve „působí škodu nebo jiné obtíže převyšující zájem na nedotčeném zachování stromu“. Samotné odstranění větví pak musí být provedeno šetrným způsobem a ve vhodné roční době. Tuto povinnost lze chápat jako v jistém smyslu duplicitní, jelikož tato povinnost bez dalšího vyplývá

³⁹⁹ Blíže k této problematice: KREJČÍK, L. *Relationship between private and public law in the light of the new Civil Code*. In: Damohorský, M., Stejskal, V., Wagner, E. (Hrsg.). *UMWELTPRIVATRECHT IN MITTELEUROPAISCHEN LÄNDER*. Praha: PFUK, 2014.

⁴⁰⁰ Srov. DAMOHORSKÝ, Milan. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2010, 629 s. Právnícké učebnice (C.H. Beck), str. 33.

z výše uvedeného § 7 ZOPK, který ukládá každému povinnost nepoškozovat stromy a další dřeviny. I kdyby tedy nebyla tato podmínka výslovně v NOZ uvedena, její aplikaci by stanovil veřejnoprávní předpis.

Ustanovení § 1016 NOZ navíc řeší i otázku vlastnictví plodů spadlých na sousední pozemek. V takovém případě platí, že náleží vlastníkovu sousedního pozemku. Uvedené pravidlo pak neplatí, je-li sousední pozemek veřejným statkem, tedy „*slouží-li k obecnému užívání*“ (§ 490 NOZ). Dle vysvětlení, které poskytuje důvodová zpráva, při posuzování, zda je konkrétní pozemek veřejným statkem, nehraje žádnou roli otázka vlastnických poměrů (tedy zda je vlastníkem osoba soukromá či veřejná), ale to, jakému účelu slouží nebo má sloužit. Příkladem pozemku, který je obecným statkem tak může být např. veřejný park či veřejná cesta. V těchto případech tedy neplatí výše uvedené pravidlo o vlastnictví plodů spadlých na sousední pozemek. Otázkou však zůstává, jaké pravidlo pak tedy platí. Teoreticky se nabízejí dvě možná řešení. Prvním možným řešením je zachování vlastnictví k plodům vlastníkovu stromu. Druhou variantou je pak považovat spadlé plody za věc ničí, kterou si může každý přivlastnit. Autor se nicméně přiklání spíše k prvnímu řešení, jelikož zřejmě více odpovídá úmyslu zákonodárce a režimu plodů jako takových. Obecně totiž platí, že se plody, které spadnou na pozemek vlastníkův, stávají samostatným předmětem vlastnického práva vlastníka pozemku. Jelikož se v případě veřejných statků neuplatní výjimka, která platí pro plody spadlé na sousední pozemek, musí zřejmě subsidiárně nastoupit toto obecné pravidlo. Důvodová zpráva bohužel v tomto směru mlčí.

Druhá skupina norem pak upravuje samotný režim stromů nacházejících se v blízkosti sousedské hranice (§ 1017 NOZ). Toto ustanovení dává možnost obrany proti sázení stromů, které se nachází v těsné blízkosti společné hranice pozemků. Základní podmínku pro aplikaci tohoto ustanovení představuje existence tzv. rozumného důvodu. Důvodová zpráva uvádí jako příklad situaci, kdy by byl strom vysazen v blízkosti zemědělského pozemku a hrozilo by vyčerpání podzemní vláhy pod tímto pozemkem či rozsáhlé zastínění. Obdobně lze za rozumný důvod považovat situace, kdy je strom zasazen v blízkosti stavby nacházející se na sousedním pozemku a hrozí poškození této stavby (důvodová zpráva uvádí jírovec maďal, který je poškození schopen způsobit). Pro posouzení, zda se konkrétní strom nachází

„příliš blízko“, jsou rozhodující kritéria, která stanoví § 1017/1 (druhá věta) NOZ. Přípustná vzdálenost od společné hranice se liší v závislosti na tom, zda strom dosahuje výšky 3 m či nikoliv. Pro stromy vyšší než 3 m platí jako minimální vzdálenost 3 m, pro ostatní pak 1,5 m. Tato podpůrná pravidla však neplatí v případě, že z místních zvyklostí vyplývá něco jiného či jiný předpis stanoví pravidla rozdílná. Pokud nejsou tyto vzdálenosti dodrženy, může se soused domáhat odstranění těchto stromů. Ani v tomto případě však nelze ztrácet ze zřetele veřejné právo. Jak již bylo uvedeno výše, ZOPK obecně požaduje ke kácení dřevin rostoucích mimo les povolení. I přesto, že by se sousedé na pokácení stromu dohodli, nelze považovat tuto soukromoprávní dohodu za dostačující a v žádném případě nemůže nahradit veřejnoprávní povolení ke kácení. Nejedná-li se tedy o jednu z výjimek (viz výše), musí vlastník stromu zažádat příslušný orgán ochrany přírody o povolení. Daný orgán však v rámci povolovacího řízení není vázán soukromoprávním nárokem. Naopak se musí řídit pouze hledisky, která stanoví § 8 ZOPK. Zákon mu mj. přikazuje, aby v daném případě posoudil, zda existuje „závažný důvod“ pro pokácení dřeviny. Vedle toho je též nutné vyhodnotit i „funkční a estetický význam dřevin“. V konečném důsledku tedy může dojít k situaci, že příslušné povolení nebude vydáno, a to i přesto, že by existoval soukromoprávní nárok. Vše bude záviset na komplexním posouzení konkrétní situace příslušným úřadem. Tento případ tak jasně demonstruje, jak citlivou záležitostí je vztah soukromého a veřejného práva. Zcela nepochybně tak nelze brát zásadu separace (§ 1 NOZ) doslovně. Naopak je třeba vnímat všechny styčné plochy a propojení, která se mezi soukromým a veřejným právem vytvořila.

22.4 Závěr

NOZ nepochybně představuje pro český právní řád velice významný mezník, který bude výrazně určovat povahu základních právních vztahů a českého právního prostředí vůbec. Vedle toho je však třeba vnímat přijetí takto velkého kodexu jako příležitost. Ta spočívá především v možnosti nastartovat teoretickou (ale i aplikační) debatu o zcela elementárních otázkách, jako je vztah veřejného a soukromého práva, podoba a pojetí vlastnického práva či hodnotové pozadí jednotlivých ustanovení. Uvedené otázky se, jak bylo ukázáno výše, mohou uplatnit i při řešení zdánlivě jednoduchých právních

situací, jako je např. režim dřevin rostoucích mimo les či sousedské spory. Obecně tak lze konstatovat, že ke všem institutům obsaženým v NOZ je třeba přistupovat velice opatrně a s respektem k právnímu řádu jako celku. Byť se v případě NOZ jedná o velice rozsáhlý kodex, který svým významem do jisté míry převyšuje „běžné zákony“, v žádném případě nelze občanskému zákoníku přisuzovat samostatnost či autonomní režim, jak naznačuje § 1 NOZ („Uplatňování soukromého práva je nezávislé na uplatňování práva veřejného.“). Při aplikaci jeho jednotlivých ustanovení musí být naopak zohledněny veškeré vazby na veřejné právo a přirozená právní logika. Právo totiž musí vytvářet přirozeně a logicky fungující celek. Nic na tom nemůže změnit ani rozdělení práva na soukromé a veřejné ani postupná fragmentace práva na jednotlivá právní odvětví.

23 Včelař při ochraně životního prostředí

Hana Musilová

Životním prostředím je podle § 2 ZoŽP vše, co vytváří přirozené podmínky existence organismů včetně člověka a je předpokladem jejich dalšího vývoje. Jeho složkami jsou zejména ovzduší, voda, horniny, půda, organismy, ekosystémy a energie. Ochrana životního prostředí zahrnuje podle § 9 ZoŽP činnosti, jimiž se předchází znečišťování nebo poškozování životního prostředí, nebo se toto znečišťování nebo poškozování omezuje a odstraňuje. Zahrnuje ochranu jeho jednotlivých složek, druhů organismů nebo konkrétních ekosystémů a jejich vzájemných vazeb, ale i ochranu životního prostředí jako celku. Podle § 17 ZoŽP je každý povinen, především opatřeními přímo u zdroje, předcházet znečišťování nebo poškozování životního prostředí a minimalizovat nepříznivé důsledky své činnosti na životní prostředí. Podle § 18 ZoŽP je každý, kdo svou činností znečišťuje nebo poškozuje životní prostředí, nebo kdo využívá přírodní zdroje, povinen na vlastní náklady zajišťovat sledování tohoto působení a znát jeho možné důsledky. Podle § 19 ZoŽP je každý, kdo zjistí, že hrozí poškození životního prostředí, nebo že k němu již došlo, povinen učinit v mezích svých možností nezbytná opatření k odvrácení hrozby nebo ke zmírnění následků a neprodleně ohlásit tyto skutečnosti orgánu státní správy. Jak se tato obecná pravidla ZoŽP

odráží v povinnostech včelaře při ochraně životního prostředí, je popsáno níže. Pozornost je přitom věnována zejména povinnostem včelaře ve vztahu k ochraně včel, které jakožto organismy představují jednu ze složek životního prostředí.

V současné době neexistuje ucelená právní úprava včelařství v jednom zákoně jako je tomu například u myslivosti nebo rybářství, a to přestože včelařství je významná a tradiční aktivita, které se lidé na území České republiky věnují od nepaměti a med a vosk, které jsou hlavními včelími produkty, měly před vynálezem cukru a petroleje stěžejní význam. Historická právní úprava včelařství se věnovala zejména soukromoprávním aspektům včelařství a právu rojovému. O komplexní právní úpravu včelařství na tehdejší území Rakouska-Uherska se pokusil včelařský zákon z roku 1879 pro Gorici a Gradisko.⁴⁰¹ Ten obsahoval i právní pravidla veřejnoprávní povahy, která stanovovala například nutnou vzdálenost včelstev od jiných včelstev, vzdálenost od obce, cest, dvorů nebo zahrad. Umístění včelstev na pozemku bylo vázáno na souhlas starosty, který mohl počet včelstev také omezit. Regulována byla i možnost kočování a poplatková povinnost v této souvislosti.⁴⁰² Tento zákon nebyl nikdy aplikován na dnešním území České republiky a komplexní právní úprava včelařství v jednom zákoně v České republice dosud chybí.

To však v žádném případě neznamená, že by včelařství bylo v České republice zcela právně neregulováno. V současné době je problematika ochrany včel a právního režimu výkonu včelařství upravena v řadě zákonů a vyhlášek, často však nikoli výslovně ve vztahu ke včelám a včelaření, ale v rámci širší kategorie, do které lze včely a včelaření zařadit. Řeč je zejména o regulaci včel a včelaření v rámci veterinárních předpisů. Z regulace jiných předpisů, které by se mohly zdánlivě nabízet, jsou však včely vyloučeny. Například ve včelařství nejčastěji využívaný druh včel, kterými jsou včely medonosné (*Apis mellifera*) lze jen velmi těžko považovat za volně žijící živočichy ve smyslu § 3 odst. 1 písm. d) ZOPK, který za volně žijícího živočicha považuje jedince

⁴⁰¹ MACHOVÁ, Jarmila. Právo ve včelařství: Kapesní příručka. Praha: Nakladatelství Orac, 2001. 165 s., str. 5-9

⁴⁰² MACHOVÁ, Jarmila. Právo ve včelařství: Kapesní příručka. Praha: Nakladatelství Orac, 2001. 165 s., str. 5-9

živočišného druhu, jehož populace se udržují v přírodě samovolně. ZOPK výslovně stanoví, že jedinec zdivočelé populace domestikovaného druhu se za volně žijícího živočicha nepovažuje. Populace včel medonosných se ve volné přírodě již téměř nevyskytují, a pokud ano, bez aktivního zásahu včelaře pouze s krátkodobou vyhlídkou na přežití, a to zejména z důvodu nálezové situace, o které je blíže pojednáno níže. Včely tedy obecně ochraně podle ZOPK nepodléhají. S ohledem na to, že je včela řazena mezi bezobratlé, je vyloučena také z ochrany na základě zákona č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, ve znění pozdějších předpisů, neboť ten se vztahuje pouze na obratlovce.

Nejvýznamnější je s ohledem na výše uvedené tedy ochrana včel v rámci veterinárních předpisů. Včelařství je významné nejen z ekologických, zemědělských a zdravotních hledisek, ale také z hledisek ekonomických. S ohledem také na tento aspekt jsou včely výslovně v § 3 odst. 1 písm. c) zákona č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů (veterinární zákon; dále jen „VetZ“), ve znění pozdějších předpisů označeny za hospodářská zvířata, pro která je charakteristické, že jsou využívána převážně k chovu, výkrmu, práci a jiným hospodářským účelům. Včely poskytují živočišné produkty, za které je výslovně VetZ označen med a včelí vosk. Mezi živočišné produkty, jimiž jsou suroviny živočišného původu, jakož i výrobky z těchto surovin, které jsou určeny k výživě lidí a zvířat, by se však dala řadit také mateří kašička a perga (fermentovaný pyl). S ohledem na nové trendy ve výživě spočívající také v konzumaci hmyzu, lze očekávat, že se mezi živočišné produkty budou časem řadit i včelí plod a části těl včel samotných, které budou vyhledávány jakožto hodnotný zdroj bílkovin.

Včelař je v režimu VetZ ve vztahu ke včelám chovatelem, bez ohledu na to, zda se jedná o včelaře, který ve včelaření podniká nebo je včelaření toliko jeho koníčkem. Chovatelem je totiž podle § 3 odst. 1 písm. a) VetZ každý, kdo zvíře nebo zvířata vlastní nebo drží, anebo je pověřen se o ně starat, ať již za úplatu nebo bezúplatně, a to i na přechodnou dobu. Jakožto na chovatele tedy na včelaře plně dopadá režim VetZ a povinnosti, které chovatelům ukládá.

Povinnosti, které se vztahují na všechny chovatele, jsou uvedeny zejména v § 4 VetZ. Tyto povinnosti je ve vztahu ke včelám povinen plnit také včelař.

Chovatel je povinen chovat zvířata způsobem, v prostředí a podmínkách, které vyžadují jejich biologické potřeby, fyziologické funkce a zdravotní stav. Je povinen předcházet poškození jejich zdraví, sledovat jejich zdravotní stav a v odůvodněných případech jim včas poskytnout první pomoc a požádat o odbornou veterinární pomoc. Chovatel je povinen bránit vzniku a šíření nálezů a plnit povinnosti stanovené veterinárním zákonem nebo na jeho základě ke zdolávání těchto nálezů. Chovatel je také povinen poskytnout nezbytnou součinnost a pomoc k tomu, aby mohlo být řádně provedeno nařízené vyšetření zvířete, odběr vzorků, nebo jiný odborný veterinární úkon. Léčivé přípravky, jejichž výdej je vázán na předpis veterinárního lékaře, je chovatel povinen podávat zvířatům podle jeho pokynů.

VetZ stanoví ve svém § 5 povinnosti také specificky chovatelům zvířat hospodářských, kam, jak již bylo vyloženo výše, spadají i včely. Vzhledem k tomu, že hospodářská zvířata často poskytují živočišné produkty, povinnostmi chovatelů hospodářských zvířat je zprostředkovaně sledována také ochrana veřejného zdraví ve vazbě na kvalitu a zdravotní nezávadnost potravin.

Chovatel hospodářských zvířat je povinen zabezpečit provádění vyšetření, zdravotních zkoušek a povinných preventivních a diagnostických úkonů v rámci veterinární kontroly zdraví, kontroly dědičnosti zdraví a kontroly pohody zvířat, a to v rozsahu a lhůtách stanovených MZe podle § 44 odst. 1 písm. d) VetZ. Výsledky těchto vyšetření, zdravotních zkoušek a úkonů je chovatel hospodářských zvířat povinen uchovávat po dobu nejméně 1 roku a na požádání je předkládat úřednímu veterinárnímu lékaři. Pokud je třeba provést též laboratorní vyšetření vzorků, musí být toto vyšetření provedeno ve VetZ určené laboratoři. Chovatel hospodářských zvířat je povinen zabezpečit v rozsahu odpovídajícím druhu zvířat a způsobu jejich chovu čištění, dezinfekci, dezinfekci a deratizaci prostorů a zařízení, v nichž jsou zvířata chována, jakož i čištění a dezinfekci technologických zařízení, dopravních prostředků, strojů, nástrojů, náradí, pracovních pomůcek a jiných předmětů, které přicházejí do přímého styku se zvířaty. K napájení zvířat je chovatel hospodářských zvířat povinen používat vodu, která neohrožuje zdravotní stav zvířat a zdravotní nezávadnost jejich produktů, ke krmení zvířat pak jen zdravotně nezávadná krmiva. Chovatel hospodářských zvířat je dále povinen

podávat zvířatům léčivé přípravky v souladu s pravidly pro jejich používání při poskytování veterinární péče, veterinární přípravky schválené podle veterinárního zákona a dodržovat podmínky pro podávání některých látek a přípravků zvířatům, jejichž produkty jsou určeny k výživě lidí. Chovatel hospodářských zvířat je také povinen poskytovat nezbytnou součinnost orgánům, které provádějí odběr vzorků a šetření v souvislosti s plněním plánu sledování přítomnosti některých látek a jejich reziduí u zvířat, v živočišných produktech, krmivech a napájecí vodě a dodržovat opatření přijatá na základě tohoto šetření. Chovateli hospodářských zvířat je zakázáno podávat zvířatům látky a přípravky, jejichž používání u hospodářských zvířat nebo u zvířat, jejichž produkty jsou určeny k výživě lidí, není povoleno.

Nejpalčivějším problémem, který musí každý včelař ve vztahu k ochraně včel řešit, je jejich zdravotní stav. Z důvodu vysoké hustoty zavčelení na území České republiky a současně nemožnosti kontrolovat pohyb jednotlivých včel není možné účinně zabránit přenosu nákaz. Nejdůležitějšími z výše uvedených povinností chovatelů hospodářských zvířat se tedy v souvislosti s ochranou včel v poslední době ukazují být povinnosti směřující k prevenci a zamezení šíření včelám nebezpečných nákaz. Přestože zdravé a silné včely jsou základem pro uspokojivý medný výnos včelstev, mnozí včelaři věnují zdravotnímu stavu svých včelstev nedostatečnou pozornost, což se podepisuje na zhoršující se nákazové situaci. Protože je dobrý zdravotní stav včelstev, s ohledem na funkci, kterou včely v rámci životního prostředí plní, ve veřejném zájmu a v zájmu každého včelaře, je zabezpečení plnění povinností včelařů v tomto směru zajišťováno veřejnoprávní regulací, která k péči o zdravotní stav včelstev nutí pod hrozbou sankcí. V rámci přílohy č. 2 k VetZ, kde jsou vyjmenovány nákazy, které jsou považovány za nebezpečné a jejich původci, jsou ve vztahu ke včelám označeny za nebezpečné hniloba včelího plodu, mor včelího plodu, roztoč *Tropilaelaps*, roztočková nákaza včel, tumidóza a varroáza včel. Do systematického boje však bylo vytaženo prozatím jen proti některým z nich. Dále tedy bude věnována pozornost tomu, jaké povinnosti musí včelaři plnit při ochraně včel proti moru včelího plodu a varroáze.

Varroáza včel je nebezpečnou nákazou, kterou způsobuje roztoč *Varroa destructor*. Je to parazit původem z Asie, proti kterému včelstva v České

republiky nemají dostatečnou obranyschopnost. Roztoč napadá včelí plod a může být přenašečem dalších infekčních onemocnění včel a včelího plodu. Roztoči sají z vyvíjejících se včel hemolymfu. Včely se následně líhnou oslabené a poškozené, což zkracuje jejich život. V důsledku toho slábne celé včelstvo. Samičky roztočů se přisávají na těla dospělých včel a při jejich přirozeném zalétávání do jiných včelstev se takto šíří. Pokud není včelstvo ošetřováno účinnými přípravky, může nákaza tímto roztočem způsobit až úhyn včelstva. Zároveň se napadené včelstvo stává zdrojem nákazy pro ostatní včelstva. Varroáza způsobuje každoročně citelné ztráty v chovech včel. Jednou z cest, jak tyto ztráty omezit, je systém prevence. Zavedení preventivních opatření má zásadní význam pro omezení ztrát včelstev, pro ozdravení včelstev a v neposlední řadě také pro minimalizaci nákladů, vynaložených každoročně na boj s touto nákazou.

Mor včelího plodu je nebezpečná nákaza, která postihuje zavíčkovaný včelí plod. Původcem je *Paenibacillus larvae*, který vytváří mimořádně odolné spory. Nákaza se šíří infikovanou potravou, zalétavými včelami a roji, infikovanými plásty, úly a včelařským náčiním a příslušenstvím. Nákazu mohou rozšiřovat i roztoči a jiní škůdci. Spory *Paenibacillus larvae* se dostávají s potravou do trávicího traktu larev. Příznaky jsou následně rozpoznatelné u zavíčkovaného včelího plodu, který má ztmavlá, propadlá, občas proděravělá víčka. Napadené larvy mění barvu z bílé na šedožlutou až tmavohnědou a přeměňují se v lepkavou, hlenovitou hmotu. Konečným stádiem rozložení larvy je příškrvar, který pevně lpí na spodní stěně buňky.⁴⁰³

MZe v souladu s § 44 odst. 1 písm. d) VetZ na základě nálezové situace a jejího předpokládaného vývoje a se zřetelem na zvláštní veterinární záruky požadované v souvislosti s mezinárodním obchodem se zvířaty a jejich produkty stanoví, které programy ozdravování zvířat, úkony související s kontrolou dědičnosti zdraví, úkony související s kontrolou pohody zvířat, povinné preventivní a diagnostické úkony k předcházení vzniku a šíření

⁴⁰³ STÁTNI VETERINÁRNÍ SPRÁVA ČESKÉ REPUBLIKY. Opatření při výskytu moru včelího plodu. In: Eagri.cz [online]. [cit. 2015-01-02]. Dostupné z: http://www.google.cz/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCIQ-FjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.vcelarstvi.cz%2Ffiles%2Fmetodicke_pokyny%2Fdokument_nazvany_opatreni_pri_vyskytu_moru_vceliho_plodu.doc&ei=3—IVO_yNoTmyQPz0YGoDA&usg=AFQjCNFitjgpJI2nq_woQZgfMtPjXMGAFw&bvm=bv:82001339,d:bGQ

nákaz a nemocí, jakož i k jejich zdolávání, se provádějí v příslušném kalendářním roce, a to včetně podmínek a lhůt k jejich provedení. MZe zveřejňuje jejich seznam ve Věstníku Ministerstva zemědělství a na svých internetových stránkách. Povinné preventivní a diagnostické úkony, které se provádějí v příslušném kalendářním roce, zveřejňuje Ministerstvo zemědělství ve formě Metodiky kontroly zdraví zvířat a nařízené vakcinace.⁴⁰⁴ Povinné preventivní úkony jsou rozděleny do dvou kategorií z hlediska jejich financování, a to na ty, které jsou hrazené ze státního rozpočtu, a na ty, které jsou hrazené chovatelem.

Ve vztahu ke včelám se dlouhodobě mezi povinné úkony hrazené ze státního rozpočtu řadí vyšetření na mor včelího plodu v rizikových oblastech, bakteriologické vyšetření na mor včelího plodu v chovech včelích matek a vyšetření „zimní měli“ všech včelstev na varroázu po nařízeném podzimním preventivním ošetření. V rámci kategorie povinných úkonů hrazených chovatelem se v rámci kontroly zdraví včel provádí bakteriologické vyšetření směsných vzorků „měli“ na mor včelího plodu před přemístěním včel nebo včelstev mimo území obce nebo na zimním stanovišti kočovných včelstev. Dále se na základě vyhodnocení extenzity varroázy v jednotlivých okresech podle procenta stanovišť s nálezem provádí předjarní preventivní ošetření proti varroáze a letní preventivní ošetření proti varroáze. Povinné je letní preventivní ošetření proti varroáze všech kočujících včelstev, a to nejpozději do 14 dnů po každém návratu na stanoviště. Povinné je také podzimní preventivní ošetření proti varroáze všech včelstev na všech stanovištích, evidovaných v Ústřední evidenci zvířat. V registrovaných chovech včelích matek se provádí také vyšetření na nosematózu. Všechna tato vyšetření a ošetření si hradí včelař ze svých prostředků.⁴⁰⁵

Ošetření včel proti varroáze se provádí přípravkem Varidol nebo jinými veterinárními léčivými přípravky pro ošetření včel proti varroáze v souladu

⁴⁰⁴ MINISTERSTVO ZEMĚDĚLSTVÍ a STÁTNÍ VETERINÁRNÍ SPRÁVA. Metodika kontroly zdraví zvířat a nařízené vakcinace na rok 2015. In: Eagri.cz [online]. [cit. 2015-01-02]. Dostupné z: <http://eagri.cz/public/web/svs/portal/zdravi-zvirat/kontroly-zdravi-zvirat-a-vakcinace/mk-zdravi-zvirat-2015.html>.

⁴⁰⁵ MINISTERSTVO ZEMĚDĚLSTVÍ a STÁTNÍ VETERINÁRNÍ SPRÁVA. Metodika kontroly zdraví zvířat a nařízené vakcinace na rok 2015. In: Eagri.cz [online]. [cit. 2015-01-02]. Dostupné z: <http://eagri.cz/public/web/svs/portal/zdravi-zvirat/kontroly-zdravi-zvirat-a-vakcinace/mk-zdravi-zvirat-2015.html>.

s jejich příbalovou informací a s podmínkami pro jejich použití.⁴⁰⁶ Ve vztahu k moru včelího plodu se situace poněkud komplikovanější a stěžejní roli v této souvislosti má krajská veterinární správa.

Krajská veterinární správa podle § 49 VetZ organizuje provádění povinných preventivních a diagnostických úkonů k předcházení vzniku a šíření nálezů a k jejich zdočňování. Krajská veterinární správa také rozhoduje o nařízení, změně a ukončení mimořádných veterinárních opatření v obvodu kraje nebo jeho části, přesahující územní obvod obce, dozírá na jejich plnění a povoluje individuální výjimky z nařízených mimořádných veterinárních opatření. Krajská veterinární správa také rozhoduje o nařízení, změně a ukončení mimořádných veterinárních opatření, jimiž se ukládají povinnosti individuálně určeným fyzickým a právnickým osobám, a dozírá na jejich plnění.

V případě, že je potvrzen výskyt moru včelího plodu, krajská veterinární správa v souladu s § 15 a § 49 odst. 1 písm. d) VetZ vymezí ochranné pásmo v okruhu 5 km kolem ohniska nákazy, zakáže přemísťování včelstev z ochranného pásma a v rámci ochranného pásma nařídí chovatelům v tomto pásmu neprodleně provést diagnostiku moru včelího plodu, a to buďto prohlídkou včelstev nebo ze vzorku, a v případě zjištění nákazy včelího plodu o tom uvědomit krajskou veterinární správu. Je prováděn odběr vzorků měli ze všech úlů na stanovišti a jejich bakteriologické vyšetření na původce moru včelího plodu. Na stanovištích, kde bakteriologické vyšetření vzorků ukázalo pozitivní výsledek (ve smyslu přítomnosti původce nákazy), je následně prováděna klinická prohlídka včelstev. Pokud je nákaza během klinické prohlídky potvrzena, příslušná krajská veterinární správa v souladu s § 15 a § 49 odst. 1 písm. d) VetZ nařídí likvidaci včelstev v ohnisku nákazy, jakož i ostatního včelařského příslušenství a nástrojů používaných při manipulaci se včelami a jejich produkty, pokud nelze zajistit jejich účinnou chemickou dezinfekci.

Likvidace včelstev se provádí jejich utracením a následně okamžitým spálením. Likvidace včelstev a zařízení se provádí za přítomnosti likvidační komise, určené krajskou veterinární správou. Komise pořizuje o likvidaci

⁴⁰⁶ MINISTERSTVO ZEMĚDĚLSTVÍ a STÁTNI VETERINÁRNÍ SPRÁVA. Metodika kontroly zdraví zvířat a nařízené vakcinace na rok 2015. In: Eagri.cz [online]. [cit. 2015-01-02]. Dostupné z: <http://eagri.cz/public/web/svs/portál/zdravi-zvirat/kontroly-zdravi-zvirat-a-vakcinace/mk-zdravi-zvirat-2015.html>.

záznam. Likvidace včelstev je pro včelaře vždy velmi bolestivá. Vzhledem k povaze a závažnosti nákazy je však toto mimořádné veterinární opatření, nařízené ke zdolání nákazy a k ochraně před jejím šířením, nutné.

Podle § 67 VetZ má chovatel právo na náhradu nákladů a ztrát vzniklých v důsledku provádění mimořádných veterinárních opatření nařízených ke zdolávání nákazy a k ochraně před jejich šířením. Celková náhrada zahrnuje náhradu za náklady na utracení nemocných a podezřelých včelstev, náhradu za utracená včelstva a náhradu za očistu a dezinfekci zařízení a vybavení. Poskytuje se také náhrada za včelařské zařízení, pomůcky, úly a jejich vybavení, zlikvidované nebo znehodnocené na základě nařízených mimořádných veterinárních opatření. Náhrada se poskytuje ve výši prokázaných účelně vynaložených nákladů a způsobených ztrát. Za utracená včelstva se poskytuje náhrada ve výši obvyklé ceny zdravých včelstev téhož druhu a kategorie v místě a době vzniku škody.

Náhrada se podle § 67 odst. 5 VetZ neposkytuje, jestliže chovatel nesplnil povinnost uvědomit krajskou veterinární správu o podezření z výskytu nebezpečné nákazy, jestliže nesplnil jinou závažnou povinnost uloženou mu veterinárním zákonem k předcházení vzniku, zamezení šíření a zdolávání nebezpečných nákaz nebo jestliže nesplnil nařízená ochranná a zdolávací opatření. Náhrada se snižuje o 10 %, pokud chovatel nezabezpečil provedení stanovených vyšetření, zdravotních zkoušek a povinných preventivních a diagnostických úkonů v rámci veterinární kontroly zdraví, kontroly dědičnosti zdraví a kontroly pohody zvířat. Těmito pravidly mají být včelaři motivováni, aby s krajskou veterinární správou spolupracovali a pomohli nákazu podchytit dříve, než dojde k jejímu nezvladatelnému rozšíření. Žádný včelař samozřejmě nevidí likvidaci svých včelstev rád. Nákaza morem včelího plodu ovšem zpravidla k úhynu včelstva stejně vede. Zodpovědným a uvědomělým přístupem tak mohou včelaři ochránit alespoň včelstva jiných včelařů. Náhrada nákladů a ztrát slouží k tomu, aby byli včelaři svolnější zachovat se v souladu s veřejným zájmem na ochraně včel jako celku, nikoli podle svého falešného instinktivního citění, které jim velí nákazu tajit a pokusit se s ní nějak vyrovnat svépomocí. Odpovědnému chování včelařů v tomto směru by jistě pomohlo, kdyby na ně nebylo automaticky pohlíženo jako na viníky. K nákaze může přispět rizikové chování včelaře, vzhledem

k přirozené zalétavosti včel a nemožnosti omezit jejich pohyb však může nákaza pocházet odkudkoli a propuknutí nákazy právě ve včelstvech včelaře mu tedy nemůže být automaticky kladeno za vinu.

Náhrada se poskytuje z prostředků státního rozpočtu, a to na základě žádosti chovatele. K posouzení, zda jsou splněny podmínky pro poskytnutí náhrady a v jaké výši, si MZe žádá stanovisko příslušné krajské veterinární správy. Nárok na náhradu je prekluzivní. Pokud není žádost podána ve VetZ uvedené lhůtě, tento nárok zaniká.

Plnění povinností chovatele, povinností chovatele hospodářských zvířat a zvláštních povinností, které jsou ukládány výslovně včelařům, je pro ochranu životního prostředí, jehož jsou včely součástí, jistě významné. Poněkud překvapivě je však nejvýznamnější povinností, kterou musí včelař plnit, aby zamezil poškozování a úhynu včel, povinnost uložená mu v § 51 odst. 3 zákona č. 326/2004 Sb., o rostlinolékařské péči a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Touto povinností je oznámit místně příslušnému obecnímu úřadu údaje k umístění trvalých a přechodných stanovišť včelstev. Včely jsou citlivé na kvalitu životního prostředí a vnímavé vůči chemickým látkám. Proto mají povinnost chránit je také jiné subjekty, než jen samotný včelař. Pokud včelař svou oznamovací povinnost ve vztahu k obecnímu úřadu splní, budou si subjekty, které mají na včely brát při své činnosti ohled, jejich přítomnosti vědomy a mohou včelaře informovat v případě, že bude včelám hrozit v důsledku jejich aktivity nějaké nebezpečí. Včelař v reakci na to může včelstva krátkodobě uzavřít v úlech a tím částečně omezit jejich jinak velmi problematicky omezitelnou svobodu pohybu. Musí však věnovat zvýšenou pozornost tomu, aby během uzavření v úlu u včelstev nedošlo k úhynu, zejména z důvodu přehřátí. Dobrý zdravotní stav včel a jejich ochrana je primární povinností včelařů, nelze však přehlížet, že včelstva a včelaři jsou zranitelní nejen vlastní vinou. Včelařství je ušlechtilý koníček a záslužná aktivita. Při dramatickém snížení počtu zdravých, produktivních a životaschopných včelstev lze očekávat změny také na jiných složkách životního prostředí, se kterými jsou včely v rámci ekosystému a ekologické stability provázány. Nejen včelaři by si tedy měli být vědomi svých závazků ve vztahu k životnímu prostředí a být ke včelám ohleduplní.

24 Nápravná, ochranná a zvláštní opatření v odpovědnosti chovatelů se zájmovými organismy

*Vojtěch Stejskal*⁴⁰⁷

24.1 Úvod

V následující kapitole se budu zabývat problematikou odpovědnosti chovatelů v rámci nakládání se zájmovými organismy. Jedná se o právní úpravu regulace lidského chování ve vztahu k tzv. zájmovým organismům, kterými se rozumí v pojetí této kapitoly zvířata, rostliny, výrobky z nich (blíže se budu tímto pojmem zabývat v následujících podkapitolách). Obsahem právní úpravy jsou právní vztahy vznikající mezi příslušnými subjekty při jejich činnostech, přičemž předmětem činností jsou zájmové organismy. Vzhledem k širší tématu jsem si vybral z hlediska subjektů pouze chovatele, jakkoliv v případě nakládání se zájmovými organismy se jedná ve skutečnosti o daleko širší okruh povinných a oprávněných subjektů. Subjekty jsou pro účely této kapitoly vymezeny jako chovatelé, ať již v postavení vlastníka zájmového organismu či pouhého jejich držitele. V podmínkách České republiky se jedná v případě chovatelů zájmových organismů řádově o stovky tisíc fyzických a právnických osob.

Mezi formy činnosti, které podléhají právní regulaci, patří: 1) nakládání se zájmovými organismy a případně 2) jejich ochrana. Smyslem a cílem právní úpravy je zejména stanovit předpoklady a podmínky forem činnosti chovatelů zájmových organismů.

24.2 Vymezení pojmů

V této části bych se chtěl věnovat vymezení základních pojmů relevantních pro zvolené téma. Zájmové organismy představují pojem, který není v českém právním řádu dosud legálně definován. Přitom v oblasti výuky akreditovaných oborů na vysokých školách univerzitního typu zaměřených na zemědělství se tento pojem běžně používá.⁴⁰⁸

⁴⁰⁷ Tato kapitola vznikla v rámci programu rozvoje vědních oborů Univerzity Karlovy v Praze PRVOUK 02 – Environmentální výzkum v roce 2014.

⁴⁰⁸ Rajchard, J., Plšová, M., Marcinová, M. (eds.): Otazníky kolem CITES 2009. Změnilo se něco pro CITES po vstupu do Schengenského prostoru? Sborník z konference. České Budějovice: Zemědělská fakulta JU v Českých Budějovicích, 2009. ISBN 978-80-7399-724-3. nebo Rajchard, J., Plšová, M. (eds.): Otazníky kolem CITES 2011. Sborník příspěvků z mezinárodní konference. České Budějovice: Zemědělská fakulta Jihočeské univerzity v Českých Budějovicích, 2011. ISBN 978-80-7394-330-1.

Není sporu, že organismy patří do vymezení pojmu „životní prostředí“, tak, jak učinil zákonodárce v § 2 ZoŽP. Součástí životního prostředí jsou jednotlivé složky a organismy. Pod pojmem organismy je třeba chápat živočichy (zvířata) a rostliny. Bližší definice pojmu rostlina pak uvádějí různé zákony, především ZOPK (pojem „planě rostoucí rostlina“) a zákon č. 326/2004 Sb., o rostlinolékařské péči (pojem „rostlina“). Mnohem „pestřejší“ je pak vymezení pojmů v oblasti zoologie. Právo životního prostředí používá různé pojmy, a sice „zvíře“, když tento pojem se používá především v oblasti zákonů z resortu Ministerstva zemědělství a rozumí se jimi až na výjimky výlučně obratlovci (výjimky podle zákona č. 246/1992 Sb.), dále pojem „živočich“, využívaný v zákonech z resortu Ministerstva životního prostředí (jakožto nejen obratlovci, ale i bezobratlí) a dále pojmy „zvěř“, „ryby a jiné vodní organismy“ užívané v předpisech z oblasti regulace chovu a lovu lovných zvířat. Toto byl přehled v rámci předpisů veřejného práva. V oblasti soukromého práva se setkáváme s pojmem „zvíře“, tak, jak jej vymezil NOZ s účinností od 1. 1. 2014 v § 494. Domnívám se, za použití logického, historického, systematického a jazykového výkladu, a s přihlédnutím k odborné literatuře, že by se v tomto pojetí mohlo jednat nejen o obratlovce, ale i bezobratlé.⁴⁰⁹

S přihlédnutím k platné právní úpravě výše uvedených pojmů, odborné literatuře⁴¹⁰ a mezioborovým souvislostem bych tedy vymezil pojem „zájmové organismy“ jakožto *„zvířata a rostliny jakýchkoliv druhů, poddruhů (případně i kříženci), a to živi, neživi, včetně částí těl a výrobků z nich, které jsou v lidské péči, a se kterými je nakládáno komerčně či nekomerčně, přičemž hospodářský efekt nemusí*

⁴⁰⁹ Podrobněji se tímto problémem zabývá Hana Müllerová ve svém příspěvku Zvíře jako předmět právní úpravy veřejného práva a nový občanský zákoník. In České právo životního prostředí, č. 1/2014 (35), s. 9-28. ISSN 1213-5542.

⁴¹⁰ Např. Traplová, J. Člověk a zvíře – zajetí či péče. Zákon na ochranu zvířat proti týrání – zajetí či péče. In Stejskal, V. - Leskovjan, M. (Eds.): Člověk a zvíře - v zajetí či v péči? Aktuální právní a věcné otázky nakládání se zvířaty. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, Ediční středisko v Nakladatelství Vodnář - Ing. Vladimír Kvasnička. Praha, 2010, s. 76-85, ISBN 978-80-87146-33-0. nebo Stejskal, V. Recentní právní úprava nakládání se zvířaty v rámci lidské péče. In Stejskal, V. - Leskovjan, M. (Eds.): Člověk a zvíře - v zajetí či v péči? Aktuální právní a věcné otázky nakládání se zvířaty. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, Ediční středisko v Nakladatelství Vodnář - Ing. Vladimír Kvasnička. Praha, 2010, s. 8 - 24, ISBN 978-80-87146-33-0.

být účelem nakládání s nimi (často jde jen o nekomerční zájmovou činnost).“ V praxi jde především o pojetí regulace nakládání se zvířetem jakožto společníkem⁴¹¹ a o rostlinu pěstovanou pro potěšení.

Podobně jako pojem „zájmový organismus“ se v platném českém právu nesetkáme ani s vymezením pojmu „pěstitel rostlin“. Zákon č. 326/2004 Sb. tento pojem neužívá, obsahuje pouze pojem „pěstování“ a povinnosti fyzických a právnických osob při nakládání s rostlinami. Pěstitelem by se tedy dal označit ten, kdo vykonává činnosti spojené s umístěním rostlin, které zajišťují jejich další růst nebo rozmnožování, případně je zpracovává pro účely uvedení na trh. S přihlédnutím k platné úpravě soukromého práva bude povinným subjektem jak ten, kdo s rostlinou či její částí nakládá, ale i vlastník pozemku, pokud je rostlina od něj neoddělena. Vzhledem k zaměření této kapitoly se pojmem „pěstitel rostlin“ již nebudu dále zabývat.

Klíčovým pojmem, který je třeba uvést, je pojem „chovatel“. Tady se již s legální definicí v českém právu setkáváme. Učinil tak § 3 písm. k) zákona č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZOZpT“), podle něhož je chovatelem „*každá právnická nebo fyzická osoba, která drží nebo chová zvíře nebo zvířata, trvale nebo dočasně, nebo jinak nakládá se zvířaty, a sice přemísťuje zvíře, nebo obchoduje se zvířaty, nebo provozuje zařízení pro nakládání se zvířaty (jatký, útulky, záchranné stanice, hotely a penziony pro zvířata nebo zoologické zahrady), provádí pokusy na zvířeti nebo zvířatech anebo pořádá jejich veřejná vystoupení*“. Jedná se sice o pojem pro účely tohoto zákona (viz návěť k § 3 citovaného zákona), ale v praxi se používá i při postupech podle jiných zákonů.

24.3 Nápravná, ochranná a zvláštní opatření v odpovědnosti chovatelů se zájmovými organismy

Ústavněprávní limity právní odpovědnosti v oblasti nakládání se zájmovými organismy lze spatřovat především v čl. 11 LZPS, podle níž „*Vlastnictví zavaluje. Nesmí být zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy. Jeho výkon nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem.*“ Dále jde o čl. 35 LZPS, podle níž „*Při výkonu svých práv nikdo nesmí obrozovat ani poškozovat životní prostředí, přírodní*

⁴¹¹ Srovnej též § 3 písm. e) zákona č. 246/1992 Sb.

zdroje, druhové bohatství přírody a kulturní památky nad míru stanovenou zákonem.“
Pokud nebudou v konkrétním případě tyto ústavně právní limity dodrženy, bude v závislosti na platné právní úpravě přicházet v úvahu aplikace zejména delikttní odpovědnosti vůči příslušným subjektům.

V právu životního prostředí rozlišujeme dva základní druhy právní odpovědnosti – odpovědnost za ztráty na životním prostředí a delikttní odpovědnost. Odpovědnost za ztráty na životním prostředí se dále dělí na odpovědnost za škody a odpovědnost za ekologickou újmu. Zvláštním případem je odpovědnost za staré zátěže (historické škody). Delikttní odpovědnost se dělí na odpovědnost trestněprávní a odpovědnost administrativně-právní.⁴¹²

V případě chovatelů zájmových organismů přichází v úvahu uplatnění jednak trestněprávní, ale v praxi patrně častěji (i s přihlédnutím k zásadě subsidiarity trestní represe) administrativně-právní odpovědnost. V rámci ní lze kromě sankcí za protiprávní chování povinného subjektu – chovatele uložit i zvláštní opatření, a to buď 1) současně nebo 2) nezávisle na sankci.

Tato opatření nemají přímo charakter sankcí, přestože odpovědná osoba je může tak vnímat; způsobená újma není na rozdíl od sankcí jejich účelem, ale je důsledkem jejich výchovného a nápravného zaměření. Jde o opatření státního donucení vůči odpovědné osobě, která porušila povinnosti uložené zákonem nebo na základě zákona; opatření chrání veřejné zájmy na ochraně životního prostředí, zvířat, veřejného pořádku apod. Tato opatření ukládají konkrétním subjektům povinnost konat či zdržet se něčeho, nebo povinnost něco strpět. Platná právní úprava používá nejednotnou terminologii, setkáváme se s pojmy jako nápravná/ochranná/zvláštní opatření.

Pokud bychom vymezili typy těchto zvláštních opatření, setkáváme se s třemi okruhy:

1. opatření týkající se subjektů;
2. opatření týkající se činnosti/provozu;
3. opatření týkající se předmětu ochrany.

Opatření týkající se subjektů se aplikují přímo vůči chovatelům. Příkladem je zrušení licence k provozování zoo podle § 8 zákona č. 162/2003 Sb.,

⁴¹² Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí. 3.vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s.76. ISBN 978-80-7400-338-7.

o zoologických zahradách. Ministerstvo životního prostředí zahájí řízení o zrušení licence, jestliže bylo při kontrole provozovatele zjištěno porušení podmínek stanovených tímto zákonem (v § 6).

Pokud jde o opatření týkající se činnosti/provozu, jedná se o případy, kdy kontrolní orgán při provádění správního dozoru vydá nařízení pozastavení činnosti do doby, než bude napraven závadný stav. Například podle § 8 odst. 2 zákona o zoologických zahradách Ministerstvo životního prostředí může předběžným opatřením uzavřít provoz nebo chov živočichů, dotýkají-li se důsledky porušení podmínek stanovených tímto zákonem (§ 6) výlučně tohoto provozu či chovu.

Nejčastějším a nejtypičtějším zvláštním opatřením při uplatňování právní odpovědnosti v oblasti nakládání chovatelů se zájmovými organismy se jeví **opatření týkající se předmětu ochrany**. V platné právní úpravě se předmětného tématu dotýkají především tři případy.

Prvním je podle ZOZpT tzv. odebrání týraného zvířete. Zákon rozeznává dva případy, propadnutí týraného zvířete (§ 27 b odst. 2), kdy jde o odebrání zvířete pachateli stíhanému za protiprávní jednání, a zabránění týraného zvířete (§ 27c) osobám, které nelze stíhat za protiprávní jednání (z důvodu nízkého věku či nepříčetnosti). Propadnutí lze uložit pouze spolu s pokutou za správní delikt, nikoli samostatně, přičemž nesmí jít o bagatelní delikt (§ 27 b odst. 3). Vlastníkem propadlého nebo zabraného zvířete se stává *ex lege* stát.

Zákon č. 246/1992 Sb. umožňuje i celou řadu dalších zvláštních opatření preventivního či nápravného charakteru, jakými jsou zákaz chovu zvířat, nařízení umístění týraného zvířete do náhradní péče, nařízení opatření ke snížení počtu zvířat, nařízení utracení zvířete, či nařízení zajistit péči o zvíře v zařízení chovatele, ale jinou osobou, než je onen chovatel stíhaný jako pachatel protiprávního nakládání se zvířaty.⁴¹³

Druhým typem opatření týkajícího se předmětu ochrany, je § 89 ZOPK. Podle tohoto zákona může orgán ochrany přírody odebrat nedovoleně držené jedince zvláště chráněných druhů volně žijících živočichů (včetně

⁴¹³ Podrobně se těmito případy zabývají Müllerová, H., Stejskal, V.: Ochrana zvířat v právu. Monografie. Vydání 1. Praha: Nakladatelství Academia, Edice Společnost – svazek 2., 2013, s. 387-390. ISBN 978-80-200-2317-9.

druhů ptáků ve smyslu § 5a) a planě rostoucích rostlin. Písemné rozhodnutí o odebrání musí být orgánem ochrany přírody vydáno nejpozději do 15 dnů ode dne odebrání. Odebrání jedinci se stávají vlastnictvím státu.

Třetím typem opatření je zabavení podle § 34a, 34 b zákona č. 100/2004 Sb., o regulaci obchodování s ohroženými druhy. Obsahem tohoto ochranného opatření je zabavení nelegálně drženého exempláře CITES, výrobku z tuleňů, či regulované kožešiny. Rozhodnutí o zabavení vydá inspekce do 90 dnů ode dne zahájení řízení o zabavení. V odůvodněných případech může ministerstvo životního prostředí tuto lhůtu přiměřeně vzhledem k požadavkům šetření prodloužit. Odvolání proti rozhodnutí o zabavení nemá odkladný účinek. Odebrání jedinci se stávají vlastnictvím státu. Zajímavé jsou možné důsledky protiprávního jednání v případech dle zákona č. 100/2004 Sb. Podle § 33 tohoto zákona Ministerstvo životního prostředí může zamítnout žádost o vydání dokladu CITES pro účely dovozu, vývozu nebo zpětného vývozu exempláře osobě, která byla pravomocně uznána vinnou z přestupku nebo odpovědnou z jiného správního deliktu podle tohoto zákona, popřípadě, jíž byl zabaven exemplář podle tohoto zákona, a to po dobu až dvou let od nabytí právní moci takového rozhodnutí.

24.4 Úvahy de lege ferenda

Zajímavou právní úpravu přináší do vnitrostátního práva nové Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1143/2014 ze dne 22. října 2014 o prevenci a regulaci zavlékání či vysazování a šíření invazních nepůvodních druhů. Článek 30 odst. 1 nařízení stanoví povinnost členských států stanovit sankce za porušení ustanovení tohoto nařízení, s tím, že členské státy přijmou veškerá nezbytná opatření k uplatňování těchto sankcí. Sankce by měly být ukládány za porušení zejména následujících povinností: neprovedení preventivních, regulačních a eradikačních opatření, neprovedení opatření k obnově poškozených ekosystémů, nesplnění oznamovacích povinností podle tohoto nařízení, porušení příslušného povolení, nelegální vlastnění (držení) jedince invazního nepůvodního druhu.

K tomuto posledně uvedenému protiprávnímu chování se váže čl. 31 a 32 nařízení, obsahující povinnosti vlastníků invazních nepůvodních druhů zvířat. Otevírá při vnitrostátní adaptaci tohoto nařízení, ke kterému bude

muset v roce 2015 dojít i v České republice, prostor pro stanovení opatření orgánů správního dozoru při nesplnění povinností vlastníků invazních nepůvodních druhů zvířat. Bude tedy například třeba zakotvit oprávnění příslušného orgánu (navrhují Českou inspekci životního prostředí) odebrat (rozhodnutím ve správním řízení) jedince invazních nepůvodních druhů zvířat v zájmovém chovu nekomerčním vlastníkům, pokud ti nejsou schopni zajistit chov za podmínek čl. 31 odst. 1 nařízení (do konce jejich přirozeného života) a nepřistoupí na nabídku jejich převzetí státem podle čl. 31 odst. 3 nařízení. Stejně se tak otevírá možnost odebrat jedince invazních nepůvodních druhů zvířat těm, kteří nesplní oznamovací povinnost ve smyslu odstavců 1 a 3 čl. 31 nařízení. Rovněž je třeba zavést oprávnění příslušného orgánu (opět ČIŽP?) odebrat (rozhodnutím ve správním řízení) držitelům komerčních populací invazních nepůvodních druhů (živé jedince držené) drženyých i po uplynutí lhůt uvedených v čl. 32 nařízení.

24.5 Závěr

Výše uvedená kapitola se zabývá problematikou odpovědnosti chovatelů v rámci nakládání se zájmovými organismy. Jedná se o právní úpravu regulace lidského chování ve vztahu k tzv. zájmovým organismům, kterými se rozumí v pojetí této kapitoly zvířata, živá, mrtvá, včetně částí těl a výrobků z nich. Při porušení příslušných ustanovení platné právní úpravy týkající se odpovědnosti chovatele za porušení právních povinností lze uplatnit režim sankcí a zvláštních opatření nápravného a ochranného charakteru. V rámci administrativně-právní odpovědnosti lze kromě sankcí za protiprávní chování povinného subjektu – chovatele uložit i zvláštní opatření, a to buď 1) současně nebo 2) nezávisle na sankci. Domnívám se, že by měla být platná právní úprava sjednocena v tom smyslu, že by bylo možné uložit zvláštní opatření nezávisle na sankci⁴¹⁴, zvlášť pokud se jedná o uplatnění odpovědnosti za jiné správní delikty právnických osob a fyzických osob v postavení podnikatele.

⁴¹⁴ Tento názor opírám nejen o praktické poznatky, ale i o teorii správního práva, viz Hendrych, D. a kol.: Správní právo, obecná část. 8. vydání. Praha: C.H.Beck, 2012. s. 296. ISBN 978-80-7179-254-3.

Platná právní úprava používá rovněž nejednotnou terminologii, setkáváme se s pojmy jako nápravná/ochranná/zvláštní opatření. Domnívám se, že by měl být používán jednotný pojem „zvláštní opatření“, která mohou být podle situace preventivního či nápravného charakteru.

Tato opatření nemají přímo charakter sankcí, přestože odpovědná osoba je může tak vnímat; způsobená újma není na rozdíl od sankcí jejich účelem, ale je důsledkem jejich výchovného a nápravného zaměření. Jde o opatření státního donucení vůči odpovědné osobě, která porušila povinnosti uložené zákonem nebo na základě zákona; opatření chrání veřejné zájmy na ochraně životního prostředí, zvířat, veřejného pořádku apod. Tato opatření ukládají konkrétním subjektům povinnost konat či zdržet se něčeho, nebo povinnost něco strpět. Náklady na uložená opatření musí hradit ten, komu jsou ukládána, tedy vlastník či držitel, dle principu odpovědnosti původce, případně pachatel správního deliktu.

Bylo by rovněž zapotřebí vyřešit společný problém v rámci výkonu správního dozoru, kterým je vstup orgánů správního dozoru do kontrolovaného zařízení. Podle čl. 12 LZPS je zaručena svoboda obydlí (bytu), z důvodu ochrany soukromého rodinného života. Kontrolní orgány tak nemají možnost účinně provést kontrolu v rámci výkonu správního dozoru v těch případech, kdy kontrolovaný objekt má charakter obydlí. Může jít i o související prostory, jako oplocená zahrádka, dvorek, apod.⁴¹⁵ To v praxi znesnadňuje zejména případy podezření na týrání zvířat. Výjimkou je domovní prohlídka v rámci trestního řízení či postup policisty podle § 40 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii ČR. O tom, že vstup do obydlí kvůli chovanému zvířeti je obecně problematický, svědčí i úprava v jiné oblasti, kontrol podle evropských předpisů o regulaci mezinárodního obchodu s ohroženými druhy: Podle § 30 odst. 2 písm. a) zákona č. 100/2004 Sb., je Česká inspekce životního prostředí při výkonu kontroly oprávněna vstupovat do objektů, chovatelských a pěstebních zařízení, zařízení a provozů sloužících k podnikání nebo provozování jiné hospodářské činnosti a na pozemky vlastníka nebo držitele exempláře, jiného jedince, výrobku z tuleňů nebo regulované

⁴¹⁵ Müllerová, H., Stejskal, V.: Ochrana zvířat v právu. Monografie. Vydání 1. Praha: Nakladatelství Academia, Edice Společnost – svazek 2., 2013, s.383. ISBN 978-80-200-2317-9.

kožešiny nebo pozemky kontrolovaných osob, pokud je to nutné k výkonu kontroly. Z toho vyplývá, že ani inspektor České inspekce životního prostředí není oprávněn vstupovat kvůli kontrole exemplářů CITES do obydlí chovatelů. Určité řešení nabízí § 7 zákona č. 255/2012 Sb., kontrolní řád. Podle něho kontrolující je v souvislosti s výkonem kontroly oprávněn vstupovat do staveb, dopravních prostředků, na pozemky a do dalších prostor s výjimkou obydlí, jež vlastní nebo užívá kontrolovaná osoba anebo jinak přímo souvisí s výkonem a předmětem kontroly, je-li to nezbytné k výkonu kontroly. Do obydlí je kontrolující oprávněn vstoupit jen tehdy, je-li obydlí užívané k podnikání nebo provozování jiné hospodářské činnosti nebo v případě, kdy se mají prostřednictvím kontroly odstranit pochybnosti o tom, zda je obydlí užívané k těmto účelům a nelze-li dosáhnout splnění účelu kontroly jinak. Vlastníci nebo uživatelé těchto prostor jsou povinni kontrolujícímu vstup umožnit. Domnívám se, že toto by mělo platit obecně i pro zákony z oblasti práva životního prostředí.

25 Vlastník a chovatel týraného zvířete

Michaela Konečná, Jitka Věčeřová

25.1 Úvod

Problematika ochrany zvířat proti týrání je v dnešní době velmi aktuální. Na zvíře nelze pohlížet jako na pouhou věc a je třeba mu zajistit dostatečnou ochranu. Ta může být buď preventivní (stanovení podmínek pro chov zvířat, pro jejich přepravu apod.), nebo může reagovat na případy, kdy již dochází k týrání zvířete. Obě tyto formy ochrany jsou upraveny především v ZOZpT.

Otázek spojených se zmiňovanou problematikou je celá řada. V této kapitole se však zaměříme pouze na některé z nich. V první podkapitole nastíníme otázku právního pojetí, postavení a rozdílů mezi vlastníkem a chovatelem týraného zvířete, a následně se budeme věnovat dvěma institutům právní úpravy ochrany zvířat proti týrání, jejichž výklad a aplikace v praxi přináší potíže a způsobují, že často nedochází k efektivnímu zajištění ochrany týraných zvířat. Oba souvisí s ukládáním tzv. zvláštních opáření ve smyslu

ZOZpT. V prvním případě jde o povahu návrhu krajské veterinární správy k nařízení zvláštního opatření, ve druhém případě potom o zajištění financování výkonu zvláštních opatření.

Obě témata vycházejí z poznatků veřejné ochránkyně práv získaných při prošetřování postupu úřadů na základě podnětů občanů.

25.2 Vymezení pojmů vlastník a chovatel

Podle ustanovení § 3 písm. k) ZOZpT se pro účely tohoto zákona, chovatelem rozumí každá právnická nebo fyzická osoba, která drží nebo chová (dále jen „chová“) zvíře nebo zvířata, trvale nebo dočasně přemísťuje zvíře, nebo obchoduje se zvířaty, provozuje jatky, útulky, záchrané stanice, hotely a penziony pro zvířata nebo zoologické zahrady, provádí pokusy na zvířeti nebo zvířatech anebo pořádá jejich veřejná vystoupení.

Z uvedené zákonné definice lze tedy učinit závěr, že rozsah pojmu chovatel je ve smyslu ZOZpT koncipován velmi široce. Definice je pojata dokonce tak široce, že za osobu chovatele lze považovat například i osobu, která jde zvíře místo vlastníka pouze vyvenčit. **Zcela zásadní je, že ZOZpT osobu chovatele neváže k vlastnickému právu ke zvířeti.** Jinými slovy, pokud ZOZpT váže konkrétní práva a povinnosti k osobě chovatele, z hlediska ochrany zvířat je vlastnické právo ke zvířeti nedůležité. Podstatné je, kdo bezprostředně ovlivňuje životní podmínky zvířete a nakládá s ním.

Smyslem a účelem takové zákonné definice pak jistě nemůže být nic jiného než zájem na zajištění vhodného (správného, řádného) zacházení se zvířaty ze strany všech subjektů, které je drží, byť jen dočasně.

Uvedené však neznamená, že by ZOZpT pracoval pouze s pojmem chovatel. Obsahuje rovněž ustanovení, které váží práva a povinnosti přímo k vlastnickému právu a osobě vlastníka. Rozlišování mezi osobou vlastníka a chovatele má tedy vždy své určité opodstatnění a význam a představuje zákonodárcem promyšlený postup, jak co nejefektivněji dosáhnout ochrany zvířat. Na druhou stranu je však nutné si uvědomit, že při tvorbě jednotlivých ustanovení a v nich zakotvených práv, povinností a jiných institutů musel zákonodárcé řešit střet dvou zájmů a práv, a poměřovat jejich proporcionalitu. Musel zvažovat a poměřovat právo na ochranu zvířat jako veřejný

zájem a právo na ochranu vlastnického práva. Z právní úpravy je pak zřejmé, že právě z důvodu ochrany vlastnického práva musel zákonodárce u některých ustanovení postup při ochraně zvířat proti týrání vázat k osobě vlastníka. Příkladem uvedeného rozlišování je ustanovení § 28a odst. 1 ZOZpT, které zakotvuje tzv. zvláštní opatření, kdy na návrh krajské veterinární správy může obecní úřad obce s rozšířenou působností správním rozhodnutím nařídit pět zvláštních opatření. Tyto právní prostředky jsou především nápravného, ale částečně rovněž i preventivního charakteru. Podle odborné literatury⁴¹⁶ nemají tato opatření charakter sankcí, ale mohou být využity paralelně k uloženým sankcím za spáchaný správní delikt.

Zákon, kromě zvláštního opatření nařízení náhradní péče (viz dále), rozlišuje, jaké osobě má být zvláštní opatření nařízeno. Chovateli může obecní úřad obce s rozšířenou působností nařídit zajistit opatření ke snížení počtu zvířat (písm. b)), pozastavení činnosti, při které dochází k týrání zvířat do doby odstranění závad (písm. c)), umožnit provádění péče o zvíře jinou osobou na pozemku, ve stájích nebo v jiných objektech chovatele, kde se zvíře nachází (písm. e)). Vlastníkovi pak může obecní úřad obce s rozšířenou působností nařídit zajistit utracení zvířete odborně způsobilou osobou podle veterinárního zákona, jsou-li dány zákonné důvody k tomuto usmrcení (písm. d)). Právě u tohoto zvláštního opatření je nařízení osobě vlastníka na místě, protože usmrcením zvířete by došlo (z čistě občanskoprávního hlediska) k zániku objektu vlastnického práva daného vlastníka. Proto zřejmě převážila v tomto případě ochrana vlastnického práva.

U nařízení zvláštního opatření náhradní péče (písm. a)) zákon výslovně nestanoví, komu má být nařízeno, nicméně z následujících odstavců uvedeného ustanovení se jeví, že se bude pravděpodobně jednat o osobu chovatele.

ZOZpT navíc zajišťuje ochranu zvířat i tím, že tzv. sankční ustanovení rozlišují odpovědné osoby v ustanovení § 27 u přestupků a v ustanovení § 27a u správních deliktů právnických a podnikajících fyzických osob, kde v prvních odstavcích obou uvedených ustanovení může být pachatelem jakákoli osoba, ale v následujících odstavcích pak taková osoba jako chovatel (tedy chovatel ve smyslu výše uvedené legální definice).

⁴¹⁶ Müllerová, Hana, Stejskal Vojtěch. Ochrana zvířat v právu. vyd. 1. Praha: Academia, 2013, 387 s. ISBN 9788020023179.

Jedna otázka je znění zákona a jeho účel, a druhá je aplikační praxe. Z uvedeného lze shrnout, že příslušné správní úřady musí vždy ctít zákonnou úpravu v tom smyslu, vůči jakému subjektu právní úprava směřuje. Výše uvedený smysl a účel zákona, tedy postihnout každé zacházení se zvířaty ze strany všech subjektů, které je drží, byť jen dočasně (pokud jednotlivá ustanovení směřují vůči chovateli) je jistě žádoucí a logický. Nicméně pro správní orgány může být mnohdy velmi obtížné unést důkazní břemeno týkající se osoby chovatele a vypořádat se s případným nedostatkem důkazních prostředků osobu chovatele prokazujících. Ochránkyně se v několika případech setkala s praxí, kdy se správní úřady pod rouškou nastíněné důkazní nouze, vydaly cestou, kdy za chovatele považovaly vlastníka či chovatele zapsaného v některém z registrů, ačkoli zákonnou definici osoby chovatele v konkrétním případě naplňovala osoba od těchto osob odlišná. Takový postup správních úřadů je však nežádoucí a měly by vždy postupovat v zájmu důsledného zjištění osoby chovatele ve smyslu uvedené definice.

25.3 Základní nastínění kompetencí správních orgánů

Před tím, než přistoupíme k samotným úvahám o povaze návrhu na nařízení zvláštních opatření a otázce finančního zajištění výkonu těchto opatření, rády bychom nastínily kompetence vybraných správních orgánů vykonávajících působnost dle ZOZpT.

Dle § 19 ZOZpT jsou orgány ochrany zvířat Ministerstvo zemědělství, Státní veterinární správa, státní orgány příslušné ke schvalování projektů pokusů, Ministerstvo vnitra a Ministerstvo obrany a obecní úřady obcí s rozšířenou působností. Na úseku ochrany zvířat vykonávají ve vymezeném rozsahu působnost též obce. Pro účely této kapitoly postačí, zaměříme-li se na kompetence obecních úřadů obcí s rozšířenou působností a Státní veterinární správu, resp. krajské veterinární správy.

Dle ustanovení § 22 zmíněného právního předpisu **krajské veterinární správy** především **vykonávají dozor** nad dodržováním povinností uložených chovatelům a jiným osobám a **podávají podněty obecním úřadům** obcí s rozšířenou působností **k projednávání správních deliktů** vyplývajících z porušení povinností uložených na úseku ochrany zvířat. Na základě kontrolního zjištění mohou rovněž vydávat v případech porušení právních

předpisů na úseku ochrany zvířat proti týrání rozhodnutí o závazném pokynu k odstranění zjištěných nedostatků.

Obecní úřady obcí s rozšířenou působností potom v souladu s § 24a daného právního předpisu **rozhodují o zvláštních opatřeních podle § 28a a § 28 b, včetně náhrady nákladů** na tato opatření a plní další úkoly v ochraně zvířat stanovené tímto zákonem (např. rozhodují o přestupcích v dané oblasti, o uložení zákazu chovu zvířat či o propadnutí týraného zvířete). Jsou rovněž **povinny projednat** všechny **podněty podané krajskou veterinární správou k projednání správních deliktů**, písemně ji vyrozumět o učiněných opatřeních a zaslat jí rozhodnutí o správním deliktu, bylo-li vydáno.

ZOZpT stanoví, že pokud je zahájeno správní řízení o zvláštním opatření, zahájí obecní úřad obce s rozšířenou působností vždy také řízení o správním deliktu (vyjma případů, kdy v dané věci bylo zahájeno trestní řízení).

25.4 Odborné vyjádření

Pro úvahu o povaze návrhu na nařízení zvláštního opatření, o kterém pojednáme v následující kapitole, je vhodné srovnání návrhu na nařízení zvláštního opatření s tzv. odborným vyjádřením (dále jen „odborné vyjádření“). Dle ustanovení § 24a odst. 5 ZOZpT je obecní úřad obce s rozšířenou působností povinen vyžádat si **v řízení o správním deliktu odborné vyjádření krajské veterinární správy**, které bude pro toto řízení závazné.

V samotném úvodu je však nutné předeslat, že odborné vyjádření, nelze zaměňovat s podnětem krajské veterinární správy k zahájení řízení o správním deliktu.

Ministerstvo zemědělství ve svém výkladu k diskutovanému institutu ze dne 21. 5. 2010⁴¹⁷ zdůraznilo, že v minulosti, kdy odborné vyjádření závaznou povahu nemělo, docházelo k situacím, kdy obec neposoudila jednání osoby jako přestupek nebo jiný správní delikt, přestože řízení bylo zahájeno na základě podnětu orgánů veterinární správy, ve kterém bylo jasně konstatováno, že došlo k týrání zvířete a bylo popsáno, jak bylo poškozeno zdraví zvířete.

⁴¹⁷ Výklad Ministerstva zemědělství k problematice odborného vyjádření orgánu veterinární správy podle § 24a odst. 5 zákona č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, ve znění pozdějších předpisů ze dne 21. 5. 2010, č. j. 16774/2010-17210.

Zejména z tohoto důvodu byla závaznost odborného vyjádření do ZOZpT zakotvena a za současného znění uvedeného zákona je třeba jej **považovat za závazné stanovisko**. Změna právní úpravy v tomto ohledu měla zabránit případům nesankcionování pachatele z důvodu, kdy obec nerespektovala odborné vyjádření příslušné veterinární správy, nebo případům, kdy si obec toto odborné vyjádření vůbec nevyžádala.

Závaznost odborného vyjádření také cílila na to, aby byly vždy projednány případy, kdy bylo odborně veterinárním lékařem (který je na základě svého vzdělání na rozdíl od referentů obecních úřadů obcí s rozšířenou působností schopen odborně posoudit zdravotní stav zvířete) konstatováno, že došlo k týrání zvířete.

Dalším důsledkem závaznosti odborného vyjádření je, že pokud příslušný orgán veterinární správy v odborném vyjádření konstatuje, že došlo k týrání zvířete, správní orgán musí toto vyjádření respektovat a naopak nemůže konstatovat, že k týrání zvířete nedošlo.

Novela tak měla v konečném důsledku vést k **větší odbornosti při projednávání správních deliktů** spojených s týráním zvířat.

Vzhledem k tomu, že ZOZpT výslovně nestanoví náležitosti odborného vyjádření, Ministerstvo zemědělství v uvedeném výkladu dospělo k závěru, že odborné vyjádření by mělo mít následující náležitosti:

- označení kontrolního orgánu a pracovníků;
- označení kontrolované osoby;
- místo a čas provedení kontroly;
- popis zvířete, popis kondice a zdravotního stavu zvířete;
- popis podmínek, ve kterých je zvíře chováno;
- popis okolností případu;
- označení dokladů a ostatních materiálů;
- uvedení, v čem je spatřováno porušení ZOZpT se současným uvedením jednotlivých ustanovení ZOZpT, zda se jednalo o surový a trýznivý způsob týrání zvířat nebo o zvlášť surový a trýznivý způsob týrání zvířat (neplatí u porušení povinnosti spočívající ve vedení evidence).

Podle uvedeného výkladu lze do odborného vyjádření uvést i identifikaci osoby, která je podezřelá z týrání zvířete, pokud je tato skutečnost příslušnému orgánu veterinární správy známa. Příslušný výklad však již neřeší, jak postupovat v případech, kdy veterinární správa v odborném vyjádření, jakožto závazném stanovisku, podezřelou osobu skutečně identifikuje. Není zřejmé, zda je pak obecní úřad obce s rozšířenou působností vázán i touto identifikací podezřelé osoby a musí vést sankční řízení proti této osobě. S ohledem na skutečnost, že je povinností správních orgánů po celou dobu správního řízení (a to i odvolacího řízení) ověřovat okruh účastníků řízení a jednat jako s účastníkem s tím, komu toto postavení svědčí⁴¹⁸, máme za to, že povinnost zjišťovat osobu pachatele náleží rozhodujícímu správnímu úřadu. Uvedení podezřelé osoby v odborném vyjádření proto bude „pouze“ vodítkem pro obecní úřad obce s rozšířenou působností.

Další otázkou, na kterou uvedený výklad neposkytuje jednoznačnou odpověď, je to, jak postupovat v případech, kdy dá krajská veterinární správa příslušnému úřadu podnět k zahájení sankčního řízení, ale příslušný úřad řízení nezahájí. (Uvedený výklad ministerstva řeší pouze situaci jak postupovat, když je krajská veterinární správa nečinná při vydávání odborného vyjádření). V takovém případě by zřejmě bylo na místě, aby krajská veterinární správa podala k příslušnému krajskému úřadu podnět k opatření proti nečinnosti obecního úřadu obce s rozšířenou působností. Z praxe veřejné ochránkyňe práv se však spíše jeví, že v praxi k takové nečinnosti neodchází.

25.5 Návrh na nařízení zvláštního opatření

Jak již bylo zmíněno výše, mezi **zvláštní opatření** ve smyslu ustanovení § 28a ZOZpT patří mimo jiné rozhodnutí o nařízení a zajištění umístění týraného zvířete do náhradní péče, vyžaduje-li to jeho zdravotní stav, nebo pokud je opakovaně týráno, dále rozhodnutí o nařízení chovateli zajistit opatření ke snížení počtu zvířat, dochází-li k jejich týrání, a další.

Předmětné **rozhodnutí o nařízení** konkrétního **zvláštního opatření vydává obecní úřad** obce s rozšířenou působností **ve správním řízení na podkladě „návrhu“ krajské veterinární správy.**

⁴¹⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2011, č. j. 5 As 24/2010 – 97.

Jak už bylo nastíněno výše, dle zmíněného výkladu Ministerstva zemědělství je tzv. odborné vyjádření krajské veterinární správy vydávané pro řízení o správním deliktu svojí povahou závazným stanoviskem ve smyslu SŘ. **Povaha návrhu krajské veterinární správy na nařízení zvláštního opatření** je dle našeho názoru poněkud jiná, proto předmětný výklad Ministerstva zemědělství nelze na uvedený návrh aplikovat bez dalšího. Daný návrh není žádostí ve smyslu správního řádu (řízení o uložení zvláštního opatření není jeho podáním zahájeno), a zřejmě ani závazným stanoviskem, ale je jakýmsi **kvalifikovaným odborným podnětem pro zahájení** takového řízení.⁴¹⁹ Pokud obecní úřad obce s rozšířenou působností obdrží takový podnět od krajské veterinární správy a řízení o uložení zvláštního opatření nezahájí, lze dle našeho názoru využít institut opatření proti nečinnosti ve smyslu ustanovení § 80 odst. 2 SŘ.

Kromě samotné povahy zmíněného návrhu včetně otázky, **do jaké míry je návrh** pro obecní úřady obce s rozšířenou působností **závazný**, není v praxi zcela vyjasněné ani to, **jaké náležitosti má** takový **návrh obsahovat**. ZOZpT se k těmto otázkám nevyjadřuje. V důsledku toho dochází **v praxi k nejednotnému postupu** úřadů při ukládání zvláštních opatření. Pokud je nám známo, ani judikatura se k této otázce výslovně nevyjádřila.

Jak jsme již uvedly výše, domníváme se, že diskutovaný návrh je kvalifikovaným odborným podnětem a není tedy dle našeho názoru formálně závazný. Máme za to, že lze připustit i argumentaci, dle které není obecní úřad obce s rozšířenou působností vázán návrhem k nařízení konkrétního zvláštního opatření a může tedy přistoupit k nařízení jiného zvláštního opatření. V takovém případě by však bylo žádoucí, aby požádal krajskou veterinární správu o její odborné stanovisko. Ohledně náležitostí návrhu krajské veterinární správy na nařízení zvláštního opatření se domníváme, že lze přiměřeně použít požadavky na náležitosti odborného vyjádření krajské veterinární správy k řízení o správním deliktu, které nastiňuje zmíněný výklad Ministerstva zemědělství.

⁴¹⁹ Vzhledem k tomu, že je-li zahájeno správní řízení o zvláštním opatření, má být v zásadě zahájeno i řízení o správním deliktu, lze předpokládat, že krajská veterinární správa bude obecnímu úřadu zasílat zpravidla jeden dokument, který bude obsahovat podnět k projednání přestupku, odborné vyjádření orgánu veterinární správy k řízení o přestupku a návrh na nařízení zvláštního opatření.

Jsme toho názoru, že za současného stavu je efektivním a vcelku operativním řešením **vytvoření metodického pokynu pro sjednocení aplikační praxe**. K tomuto závěru dospěla rovněž veřejná ochránkyně práv v rámci šetření vedeného pod sp. zn. 5797/2013/VOP/JBV. Ochránkyně proto požádala Ministerstvo zemědělství jako ústřední orgán státní správy pro tuto oblast, aby zvážilo vytvoření metodického pokynu k postupu správních orgánů při aplikaci § 28a ZOZpT, a to alespoň ve vztahu k nařizování a zajišťování umístění týraného zvířete do náhradní péče, které se zdá být v praxi nejproblematictější.

V metodickém pokynu by bylo vhodné upravit to, jaké náležitosti má mít návrh krajské veterinární správy na nařízení jednotlivých zvláštních opatření. Z toho by mělo vyplynout i to, jaká zjištění musí následně provádět orgán vydávající rozhodnutí o nařízení zvláštních opatření. Dále by bylo vhodné nastínit postup obecního úřadu při vydávání rozhodnutí o nařízení zvláštního opatření včetně uvedení, jak dalece má pro něj být návrh krajské veterinární správy závazný. Rovněž bude vhodné upravit, v jaké fázi má obecní úřad rozhodnout o nákladech spojených s umístěním zvířete do náhradní péče a s následnou péčí o něj, případně o dalších nákladech⁴²⁰. Bylo by rovněž žádoucí, aby metodika upozornila na stávající relevantní judikaturu.⁴²¹

25.6 Finanční zajištění zvláštních opatření

Otázka financování výkonu zvláštních opatření je problematická především v případě výkonu rozhodnutí o nařízení a zajištění umístění týraného zvířete do náhradní péče. ZOZpT stanoví, že **náklady** spojené s umístěním týraného zvířete do náhradní péče a s následnou péčí o něj **hradí osoba, již bylo zvíře odebráno**. Náklady na léčení zvířete, které bylo týráno a poškozeno tak na jeho zdraví, ponese **osoba, jež tento stav způsobila**, i když přesahují hodnotu zvířete. Náklady spojené se snížením počtu zvířat nebo s utracením zvířat hradí **chovatel**.

⁴²⁰ Podrobněji k otázce nákladů viz níže.

⁴²¹ Např. na usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 5. 2010, č. j. 57 A 23/2010-33, rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 22. 3. 2012, č. j. 22 A 103/2010 – 43, rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 9. 2. 2012, č. j. 22 A 90/2010 – 43 či rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem - pobočky v Liberci ze dne 26. 10. 2010, č. j. 59 A 12/2010-44.

O nákladech rozhoduje obecní úřad obce s rozšířenou působností ve správním řízení. ZOZpT v § 28a odst. 6 potom stanoví, že pokud osoba, jejíž zvíře bylo umístěno do náhradní péče, tyto náklady neuhradí do 3 měsíců ode dne oznámení rozhodnutí o nákladech, a zvíře je vlastnictvím této osoby, může obecní úřad obce s rozšířenou působností rozhodnout, že se **zvíře stává vlastnictvím státu**.

V praxi dochází velmi často k tomu, že chovatel **nemá dostatek finančních prostředků** na hrazení nákladů na náhradní péči.⁴²² Obec tedy musí náklady na náhradní péči nejprve uhradit ze svého rozpočtu, přičemž vymáhání nákladů náhradní péče po takovém chovateli je značně obtížné, ne-li nemožné.⁴²³ Pokud je nám známo, obce pro tyto případy nemívají zvlášť vyčleněné finanční prostředky, proto se jim v řadě případů finančních prostředků na hrazení nákladů na náhradní péči, případně souvisejících nákladů, nedostává. V praxi je tato okolnost hlavním důvodem proto, že **úřad k nařízení náhradní péče nakonec nepřistoupí**.

ZOZpT se snaží na tyto situace reagovat tak, že umožňuje úřadu rozhodnout o tom, že se zvíře stává vlastnictvím státu. Avšak v případech, kdy se rozhodnutí vztahuje na více zvířat a náklady na jejich péči jsou poměrně vysoké, ve spojení s určitou časovou prodlevou může uvedené i v takovém případě představovat poměrně citelný zásah do finančního rozpočtu obce. Tento institut navíc nelze použít v případech, kdy zvíře není ve vlastnictví osoby, které bylo odebráno.

Například v rámci již zmíněného šetření veřejné ochránčyně práv vedeného pod sp. zn. 5797/2013/VOP/JBV šetřený obecní úřad obce s rozšířenou působností zcela otevřeně přiznal, že se uložení navrženého zvláštního opatření brání z důvodu nedostatku financí v obecním rozpočtu.

I když takový důvod z hlediska ZOZpT nemůže ospravedlnit nezahájení řízení o uložení zvláštního opatření, jsou-li pro to splněny podmínky

⁴²² Nedostatek finančních prostředků je ostatně jeden z hlavních důvodů, proč se chovatelé nejsou schopni o zvířata dostatečně postarat. V důsledku toho potom dochází k týrání zvířat (např. chovem zvířat v nevhodných podmínkách či vyvoláním bezdůvodně nepřiměřeného působení stresových vlivů), na které zákon reaguje stanovením sankcí a zvláštních opatření.

⁴²³ Na problém s vymáháním nákladů náhradní péče upozorňuje i odborná literatura – viz především Prchalová, Jana. Právní ochrana zvířat. Praha: Linde Praha, a. s., 2009, s. 153. ISBN 978-80-7201-763-8.

předvídané zákonem, uvědomujeme si, že tento argument vychází z faktického stavu věci a je tedy třeba hledat řešení v obecné rovině.

Domníváme se, že k řešení této situace by měl přispět stát. Na uložení zvláštního opatření je veřejný zájem, jehož **faktické naplňování zabezpečuje orgán obce** s rozšířenou působností **v rámci výkonu státní správy** přenesené státem na územní samosprávné celky. V první řadě by to tedy měl být právě **stát**, který **financování** takovýchto opatření ukládaných a realizovaných ve veřejném zájmu **zajistí**. Lze uvažovat např. o zajištění účelového vyčlenění finančních prostředků ze státního rozpočtu (např. do speciálně vytvořeného fondu či speciální podkapitoly rozpočtu obce z částky směřující na výkon přenesené působnosti), či o systému příspěvků nebo dotací.

I v části tohoto problému se veřejná ochránkyně práv obrátila na **Ministerstvo zemědělství** s žádostí o jeho pohled na věc. Poukázala přitom na skutečnost, že se částečně **obdobnou otázkou** podrobně zabývá **v oblasti stavebního práva**. Konkrétně je předmětem jejího šetření, vedeného pod sp. zn. 6/2011/SZD/JSV, otázka finančního zajištění výkonu rozhodnutí, která vydávají obecné stavební úřady ve veřejném zájmu (např. rozhodnutí o nařízení provedení nutných zabezpečovacích prací) a vlastník tato rozhodnutí dobrovolně nesplní. V rámci tohoto šetření se uskutečnila jednání se zainteresovanými správními orgány a bylo provedeno dotazníkové šetření. Z doposud získaných poznatků vyplynulo, že nedostatek finančních prostředků je hlavním důvodem, kvůli kterému nejsou zmíněná pravomocná rozhodnutí stavebního úřadu vykonána, nesplní-li je dobrovolně povinný. V současnosti zainteresované subjekty **pracují na nalezení řešení** s tím, že se nabízí právě např. zajištění účelového vyčlenění finančních prostředků ze státního rozpočtu či vytvoření dotačního programu. Závěry a možnosti řešení, ke kterým veřejná ochránkyně práv dojde v rámci výše uvedeného šetření, mohou být alespoň částečně využitelné i pro oblast zajištění financování zvláštních opatření dle ZOZpT.

Ke dni odevzdání této kapitoly veřejná ochránkyně práv vyjádření Ministerstva zemědělství na výše uvedené otázky neobdržela. Po jeho obdržení zváží, zda ohledně dané problematiky zahájí šetření z vlastní iniciativy, kde by řešila věc v obecné rovině.

25.7 Závěr

V této kapitole jsme se zabývaly legální definicí pojmu chovatel ve smyslu ZOZpT, srovnáním institutů tzv. odborného vyjádření a návrhu krajské veterinární správy k nařízení zvláštních opatření, povahy nařízení zvláštních opatření a otázkám spojených s finančním některých zvláštních opatření (zejména umístění zvířete do náhradní péče).

Dospěly jsme k závěru, že ačkoli může být právní úprava ve smyslu ZOZpT koncipována tak, aby směřovala proti osobě, která bezprostředně, byť dočasně, drží zvíře, nemusí být v aplikační praxi, zejména z důvodu nedostatku důkazních prostředků, původně myšlený účel a cíl právní úpravy ze strany správních orgánů vždy respektován.

V kapitole jsme dále prezentovaly závěry, ke kterým v rámci své činnosti dospěla veřejná ochránkyně práv.

S ohledem na skutečnost, že v aplikační praxi vyvstávají různé otázky spojené s návrhem na nařízení zvláštních opatření ve smyslu ZOZpT, rozhodla veřejná ochránkyně práv požádat Ministerstvo zemědělství, aby zvážilo vydání metodického pokynu, který by vyjasňoval zejména okruh jeho náležitostí, jaká zjištění by měl následně orgán vydávající rozhodnutí o nařízení zvláštních opatření provádět a především uvedení, jak dalece má být návrh krajské veterinární správy pro rozhodující správní orgán závazný.

V kapitole jsme rovněž zmínily, že v aplikační praxi se jako problematické ochránkyni jeví financování některých zvláštních opatření, kdy se zaměřila především na nařízení umístění zvířete do náhradní péče. S ohledem na skutečnost, že na uložení zvláštního opatření je veřejný zájem, máme za to, že by se na řešení problémů spojených se zajištěním financování měl podílet stát. Zmínily jsme, že i s touto otázkou se ochránkyně obrátila na Ministerstvo zemědělství s žádostí o jeho stanovisko k věci.

Předestřené problémy považujeme za poměrně zásadní a máme za to, že by se jako vhodné jevílo, aby se případně danými problémy podrobněji zabývala veřejná ochránkyně práv v rámci šetření případně zahájených z vlastní iniciativy ve smyslu ustanovení § 9 psím. d) zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv.

26 Práva a povinnosti oprávněného k nakládání s vodami ve vztahu k ochraně vod

Alena Klíková

26.1 Úvod

26.1.1 Obecné vymezení

Základ problematiky ochrany vod a hlavní předmět zájmu představuje voda, která je cennou surovinou, jejíž význam pro společnost je zcela mimořádný. Bez vody není život ani rozvoj společnosti. Lidé se po tisíciletí s vodou setkávali jako s životní potřebou, jako se základním prvkem prostředí, ve kterém žili, ale i jako s nezkrotným živlem. Postupně se naučili vodu využívat, chránit se před jejími ničivými účinky a také ovlivňovat její přírodní stav.⁴²⁴

Voda je zapotřebí k nejrůznějším účelům, pro uspokojování základních životních potřeb lidí, pro zásobování průmyslových podniků, které vodu používají ve výrobě, pro výrobu elektrické energie ve vodních elektrárnách, k plavebním účelům, pro zavlažování zemědělských pozemků, také pro rekreaci a sport a k jiným účelům. Na druhou stranu je voda také živem, který může škodit a ohrožovat životy lidí a jejich majetek. Voda je v neposlední řadě i základní složkou životního prostředí. Z tohoto hlediska záleží na jakosti a zdravotní nezávadnosti jejích zdrojů, na vydatnosti těchto zdrojů a dostatečném průtoku ve vodních tocích. Nezávadná voda ve vodních tocích a nádržích umožňuje rekreaci obyvatelstva a chov ryb. Voda se v přírodě nevyskytuje chemicky čistá, protože je důležitým rozpouštědlem např. solí, kyselin, zásad i mnoha organických látek. Podzemní, říční i mořská voda proto vždy obsahuje určité množství rozpuštěných látek. Voda jako chemická látka je sloučenina. Že je voda celosvětově považována za velmi významnou surovinu, svědčí i vyhlášení světového den vody, kdy 22. březen byl vyhlášen jako Světový den vody, kterým si světová veřejnost každoročně připomíná význam vodních zdrojů, jejich využívání i možné negativní dopady na lidstvo. Tradice oslav vody jako základní podmínky veškerého života na Zemi vznikla v prosinci 1992, kdy Valné shromáždění OSN vyhlásilo každoročně 22. březen Světovým dnem vody. Hlavním důvodem byly

⁴²⁴ Broža, V. a kol., Přehrady Čech, Moravy a Slezska, Knihy 555, Liberec, 2005, s. 5

výsledky Konference OSN o životním prostředí a rozvoji v Rio de Janeiro a Mezinárodní konference o vodě a životním prostředí v Dublinu, které proběhly v tomtéž roce. Rozbor situace možného vyžívání omezených vodních zdrojů a dostupnosti vody pro lidstvo vyústil v doporučení nezbytných akcí k udržitelnosti vodních zdrojů, jejich ochraně, racionálnímu využívání a potenciálnímu rozhojnění. Pitné vody totiž ubývá a je potřeba tuto situaci řešit dříve, než bude pozdě.⁴²⁵

Jak je tedy z výše uvedeného zřejmé, ochrana vod je stěžejní součástí celosvětové snahy o zajištění kvalitního životního prostředí i pro budoucí generace, a to jak z důvodu, že je voda jednou ze základních složek životního prostředí, ale také protože bez vody nemůže existovat život. Ochrana vod a jejich zdrojů je pak nutným předpokladem pro budoucí život, a to na celém světě. Součástí ochrany vod je i ochrana před vodami, neboť dochází k řadě povodňových událostí, které potvrzují již dlouho předpovídanou změnu klimatu v důsledku globálního oteplování země. Lze konstatovat, že vývoj klimatu směřuje k extrémním výkyvům počasí, tj. dlouhodobým obdobím sucha, které střídají následně extrémní srážky. Protože v nejbližší době lze očekávat obdobné povodňové situace, je třeba se na tyto případy připravit.⁴²⁶

Ochrana vod můžeme teoreticky vymezit ze dvou úhlů pohledů, a to z pohledu kvalitativní ochrany, tj. ochrana samotné kvality vod a zajištění její další možné využitelnosti a ochrana vod z kvantitativního pohledu, tj. ochrana zajištění dostatečného množství využitelných vod. Obecně můžeme konstatovat, že vodní právo řeší ochranu vod z obou dvou úhlů pohledů, jak kvantitativního tak kvalitativního. Ochrana vod je vodním zákonem definována jako snaha o integrovanou ochranu množství a jakosti povrchových a podzemních vod. Ochrana množství vod je založena jednak na řízeném užívání vody na základě povolení, jednak na ochraně akumulární schopnosti krajiny. Nedílnou součástí ochrany vod je ochrana její jakosti v závislosti na způsobech užívání vody.⁴²⁷

⁴²⁵ Blíže viz Kliková, A., Vodní právo, disertační práce, Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Brno, 2008.

⁴²⁶ Viz blíže Jakoby, V., Povodně jako fenomén 21. století, Jihomoravské EKO listy, 2., ročník 3, 2006, Brno, s. 2.

⁴²⁷ Kliková, A., Vodní právo, disertační práce, Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Brno, 2008. op. cit.

Protože vody nelze využívat neomezeně, aby nedocházelo k jejich destabilizaci a k narušování rovnováhy v přírodě a v daném území, je potřeba využívání vod regulovat. Vždy je nezbytné stanovit maximální, popř. minimální hranici možnosti využitelnosti vod a poté se snažit udržet využívání vod v těchto mezích, aby nedocházelo k ohrožení vody jako cenné suroviny, čímž by měla být naplněna základní pravidla ochrany kvantity i kvality vody.

Ochranu vod lze v nejobecnějším slova smyslu vymezit jako ochranu obecnou a ochranu dle vodního zákona. Obecnou ochranou se rozumí souhrn všech opatření sloužících k zajištění ochrany vod jako složky životního prostředí. Tato opatření vyplývají nejen z vodního zákona a jeho prováděcích předpisů, ale také z dalších právních předpisů, jejichž předmětem je ve větší či menší míře ochrana životního prostředí, zejména pak ze zákona o ochraně přírody a krajiny, ale i z jiných právních předpisů s ochranou životního prostředí přímo nesouvisejících (například ze stavebního zákona aj.). Účelem ochrany vod dle vodního zákona a jeho prováděcích předpisů je zajištění vyššího stupně ochrany než poskytuje ochrana obecná. Pod tento druh ochrany lze podřadit zejména chráněné oblasti přirozené akumulace vod, území chráněná pro akumulaci povrchových vod nebo citlivé oblasti a zranitelné oblasti. Rozsah a podmínky ochrany jsou v těchto případech stanoveny obecně závaznými právními předpisy.⁴²⁸

Ochrana vod je zajišťována jednak stanovování povinností vlastníků pozemku nebo jejich uživatelů zajistit péči o pozemky tak, aby nedocházelo ke zhoršování vodních poměrů, dále stanovování povinností vlastníkům vodních děl, které umožňují samotné nakládání s vodami, dále stanovování ochranných pásem, aj.

26.2 Vývoj právní úpravy

Historie ukazuje těsné sepjetí ekonomického a sociálního vývoje a stabilního rozvoje společnosti s dostupností a jistotou zajištění dostatečného množství zejména pitné vody. Jakmile se lidé usadili v okolí vodního zdroje nebo řeky, potřeba minimální kontroly a regulace hospodaření s vodou stoupla z důvodu nezbytnosti zajištění potřebného množství vody a její spravedlivé

⁴²⁸ Strnad, Z., Vodní právo, Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích, Fakulta rybářství a ochrany vod, Vodňany, 2013, s. 141.

distribuce mezi různé účely a uživatele. Nutnost hromadit zásoby vody vyvstala až při větší koncentraci obyvatel a vyšší kultuře. Tehdy se začaly stavět cisterny a nádrže – většina z nich pomocí hrází a přehrad. Právní regulace užívání vod se začala objevovat v okamžiku, kdy se ukázalo, že vodní zdroje nejsou nevyčerpatelné. První známé zákony o vodě pocházejí z 18. stol. př. n. l. z Babylonie za vlády Chamurappiho.⁴²⁹

I v Českých zemích byla problematika ochrany vod a ochrany před vodami řešena již v minulosti. Právní úprava vodního práva v českých zemích byla výrazně ovlivněna Římským právem. Pro Rakouské země platil od roku 1811 tzv. ABGB - obecný zákoník občanský, který odděloval vody soukromé od vod veřejných. Tento zákoník byl doplněn v roce 1850 vodním řádem, který stanovil, že vodní právo je pouze veřejnoprávní záležitostí. V roce 1869 byl vydán zákon č. 93/1869 (říšský vodní zákon). Pro ostatní země Rakousko – Uherska byly vydány tyto právní předpisy upravující vodní právo pro České země zákon č. 71/1870 – vodní zákon, pro Slezsko zákon č. 65/1870, dále zákon č. 51/1870, o používání vod a ochraně před nimi. Výše uvedené zákony platili až do roku 1942, kdy bylo vydáno nařízení č. 305/1942 Sb. z. a n. o rozšíření platnosti českého zemského vodního zákona ze dne 28. srpna 1870, č. 71 čes. z.z. na celé území Protektorátu Čechy a Morava a o změně a doplnění některých předpisů tohoto vodního zákona. Další zákonnou úpravou byl zákon č. 11/1955 Sb., o vodním hospodářství. Bohužel tento zákon neupravoval některé velmi zásadní instituty, které se objevují ve vodním právu, a to např. ochranu před povodněmi, která byla úplně opominuta. Dalším předpisem v historickém vývoji vodního práva v Českých zemích je zákon č. 138/1973 Sb. zákon o vodách (vodní zákon). V tomto zákoně již byla ochrana před povodněmi řešena, nicméně ve velmi omezeném rozsahu. Až v roce 1999 bylo vydáno nařízení vlády č. 100/1999 Sb. o ochraně před povodněmi, které podrobněji upravilo některé postupy v rámci ochrany před povodněmi. Z výše uvedeného je tedy patrné, že sice existovala snaha o ochranu před povodněmi i v minulosti, ale v omezeném rozsahu. Velmi podstatnou změnu pro Českou republiku přinesla povinnost zajistit transpozici nových směrnic Evropské unie. Konkrétně ve vztahu k ochraně před povodněmi to byla směrnice Evropského parlamentu a Rady

⁴²⁹ Tamtéž, s. 18.

2007/60/ES ze dne 23. října 2007 o vyhodnocování a zvládnání povodňových rizik, která byla do českého právního řádu přejata zákonem č. 150/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (dále jen „VZ“), a to s účinností od 1. 8. 2010.

26.3 Nakládání s vodami

26.3.1 Obecná charakteristika

Nakládání s povrchovými nebo podzemními vodami je jeden z nejvýznamnějších a nejdůležitějších institutů vodního práva. Nakládání s vodami můžeme označit jako užívání, jiné využívání vod či její energie. Voda je charakteristická svojí využitelností, ale jak bylo již uvedeno v úvodu, její využitelnost není neomezená, a proto musí docházet k regulaci ze strany zákonů a následně ze strany orgánů veřejné moci. Využitelnost vod můžeme rozdělit podle toho, k jakému účelu by měly vody sloužit. Nejčastěji uváděný účel využívání vod je odběr a vypouštění vod a s tím související problematika vodovodů a kanalizací.⁴³⁰ Dále je voda využívána v průmyslu jako nezbytná surovina použitelná pro výrobu nebo jako surovina nezbytná pro chlazení, chemii apod. Dalším způsobem využívání vod je její využití v zemědělství (živočišná výroba a rostlinná výroba). Neopominutelným způsobem využívání vod je pro dopravu.⁴³¹ Jako další způsob užívání vod můžeme uvést využití její vodní energie, dále pak využití přírodních léčivých zdrojů a využití pro rekreaci.⁴³²

Nakládání s vodami a jeho typy, včetně vymezení způsobů nakládání (užívání) s vodami, které nevyžaduje veřejnoprávní regulaci, je uvedeno ve VZ. Nakládání s vodami dle VZ můžeme zjednodušeně rozdělit na nakládání obecné a zvláštní. Obecné nakládání s vodami nepodléhá žádnému povolení vodoprávního úřadu a je základním obecným právem každé osoby. Zvláštní nakládání s vodami je pak typem nakládání, k němuž je potřeba získat povolení

⁴³⁰ Pozn.: Za první prokázany vodovod v českých zemích můžeme považovat vodovod vybudovaný ve 12. století na Vyšehrad a dále vodovod vybudovaný ve 14. století na Pražský hrad. První předpisy o kanalizaci byly vydány v Praze v roce 1864 v rámci stavebního řádu, i když první kanalizační stoky byly v českých zemích vybudovány už v 60. letech 17. století.

⁴³¹ Pozn.: První písemný dekret upravující plavbu po Labi byl vydán v roce 1057. Výrazný rozvoj vodní dopravy byl za Karla IV. a za Marie Terezie, kdy byl vydán tzv. navigační patent.

⁴³² Podrobněji viz kol. autorů. Voda v české republice, Consult Praha, 2006.

vodoprávního úřadu jako orgánu vykonávajícího správu na daném úseku. Nakládání s vodami je VZ dále rozlišováno podle konkrétního typu vod, s kterým má být nakládáno, a to konkrétně nakládání s vodami povrchovými, podzemními a odpadními. Ustanovení § 8 odst. 3 VZ taxativním způsobem vymezuje způsoby nakládání s vodami, k nimž není potřeba autoritativní povolení vodoprávního úřadu. Ustanovení § 8 odst. 1 VZ naopak vymezuje konkrétní typy nakládání, k nimž je zapotřebí povolení vodoprávního úřadu. Ustanovení § 9 VZ pak nastavuje další pravidla pro nakládání s vodami, včetně doby, na kterou je možné povolení k nakládání s vodami vydat.

Povolování a veřejnoprávní regulace nakládání s vodami je jeden ze základních způsobů ochrany vod, a to nejenom ochrany kvality, ale také kvantity vod.

26.3.2 Právní režim nakládání s vodami

Jak bylo již uvedeno výše, pokud jde o užívání povrchových nebo podzemních vod rozlišuje platná právní úprava podle vzniku právní možnosti veřejného užívání jeho dva druhy, a to obecné a zvláštní nakládání. Právní možnost obecného nakládání s vodami vzniká přímo ze zákona (tzv. obecné nakládání s povrchovými vodami podle § 6 VZ: „Každý může na vlastní nebezpečí bez povolení nebo souhlasu vodoprávního úřadu odebírat povrchové vody nebo s nimi jinak nakládat pro vlastní potřebu, není-li k tomu třeba zvláštního technického zařízení.“ a plavba podle § 7 VZ – „K užívání povrchových vod k plavbě a k odběru vody potřebné k provozu plavidel není třeba povolení vodoprávního úřadu.“). Se vznikem právní možnosti obecného užívání vod pro konkrétního uživatele není spojen žádný projev vůle vykonavatele veřejné správy – žádná správní činnost (okruh uživatelů je neomezený – uživatelem může být bez dalšího kdokoli, popřípadě každý, kdo splňuje stanovené hmotněprávní předpoklady).⁴³³ I při obecném nakládání s povrchovými vodami musí každý, kdo s vodami nakládá, dodržovat obecná pravidla ochrany vod, a to nesmí ohrožovat jakost nebo zdravotní nezávadnost vod, narušovat přírodní prostředí, zhoršovat odtokové poměry, poškozovat břehy, vodní díla a zařízení, zařízení pro chov ryb a porušovat práva a právem chráněné zájmy jiných. Další způsoby užívání vod, které nevyžadují povolení ze strany vodoprávního úřadu, jsou uvedeny v ustanovení § 8 odst. 3 VZ.

⁴³³ Strnad, Z. op. cit. s. 40.

Oprávnění ke zvláštnímu užívání vod vzniká pro určitého konkrétního uživatele na základě rozhodnutí o povolení k nakládání s vodami vydaného příslušným vodoprávním úřadem. V povolení se stanoví způsob a doba zvláštního užívání. Další povinnosti, resp. podmínky zvláštního užívání mohou být stanoveny přímo vodním zákonem nebo prováděcími právními předpisy.⁴³⁴ Je třeba připomenout, že princip, podle něhož je k nakládání s vodami třeba povolení, pokud nejde o obecné užívání vod veřejných, popř. soukromých zavedl již první vodní zákon platný na našem území a úplná kodifikace vodního práva ze 70. let 19. století č. 71/1870 z. z. čes. (§ 17). Povolením tehdy byla tzv. konsensní listina, v níž „*politický úřad udělil, kolik vody, kde a jak ji lze užívat a že je-li toho dle zvláštních okolností třeba, mohou se ustanovit výminky, které obecné užívání vody příhodně pořádně a pojišťují; také lze povolení uděliti toliko na omezený čas aneb až do odvolání*“.⁴³⁵

Z konkrétního typu povolení k nakládání s vodami pak vyplývají i konkrétní práva a povinnosti oprávněného k nakládání s vodami. Jednotlivé konkrétní typy nakládání s vodami jsou pak stanoveny v § 8 odst. 1 VZ.⁴³⁶

⁴³⁴ Tamtéž, s. 45

⁴³⁵ Krecht, J. K historii vodního práva v českých zemích. *Právo a podnikání*. 2004. č. 3-4. s. 16.

⁴³⁶ Povolení k nakládání s povrchovými nebo podzemními vodami je třeba:

- a) jde-li o povrchové vody a nejde-li při tom o obecné nakládání s nimi:
 1. k jejich odběru,
 2. k jejich vzdouvání, popřípadě akumulaci,
 3. k využívání jejich energetického potenciálu,
 4. k užívání těchto vod pro chov ryb nebo vodní drůbeže, popřípadě jiných vodních živočichů, za účelem podnikání,
 5. k jinému nakládání s nimi;
- b) jde-li o podzemní vody:
 1. k jejich odběru,
 2. k jejich akumulaci,
 3. k jejich čerpání za účelem snižování jejich hladiny,
 4. k umělému obohacování podzemních zdrojů vod povrchovou vodou,
 5. k jinému nakládání s nimi;
- c) k vypouštění odpadních vod do vod povrchových nebo podzemních;
- d) k čerpání povrchových nebo podzemních vod a jejich následnému vypouštění do těchto vod za účelem získání tepelné energie;
- e) k čerpání znečištěných podzemních vod za účelem snížení jejich znečištění a k jejich následnému vypouštění do těchto vod, popřípadě do vod povrchových, pokud nejde o činnost prováděnou na základě povolení podle zákona o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě;
- f) k užívání důlní vody jako náhradního zdroje podle zvláštního zákona.

26.4 Práva a povinnosti oprávněného k nakládání s vodami

26.4.1 Oprávněný ke nakládání s vodami

Oprávněný k nakládání s vodami může být fyzická nebo právnická osoba, která je jako oprávněný k nakládání s vodami uvedena v příslušném konkrétním rozhodnutí o povolení k nakládání. Jedná se o osobu, která má právo užívat konkrétním způsobem v konkrétním rozsahu podzemní nebo povrchové vody v daném konkrétním území. S právem užívat vody jsou na stranu druhou spojeny povinnosti každého, kdo vody užívá, neboť jak je uvedeno v předchozí části této kapitoly, nelze vody využívat bez určitých omezení, která mají zajistit ochranu kvality a kvantity vod.

Práva a povinnosti oprávněného k nakládání s vodami jsou v obecné rovině pro každý typ povolení nastavena VZ. Fyzická nebo právnická osoba, která má platné povolení k nakládání s vodami je oprávněna nakládat s vodami v rozsahu a k účelu po dobu uvedenou v platném povolení.

26.4.2 Práva a povinnosti ve vztahu ke časovým limitům nakládání s vodami

Vodní zákon VZ v ustanovení § 9 stanoví časové omezení pro dobu k nakládání s vodami, resp. dobu, na kterou je možné povolení k nakládání s vodami vydat. V obecné rovině uvádí, že „*povolení ke nakládání s vodami se vydává na časově omezenou dobu*“. Toto ustanovení určuje povinnost vodoprávního úřadu vždy povolení k nakládání s vodami časově omezit, přičemž vodoprávní úřad není vázán návrhem žadatele (budoucího oprávněného k nakládání). Vodoprávní úřad musí vždy konkrétní žádost posoudit nejenom z pohledu požadavku žadatele, ale měl by zvážit i veškeré další souvislosti v návaznosti na ochranu kvality a kvantity vod a i v návaznosti na stávající povolení k nakládání s vodami, která mohou být novým povolovaným nakládání s vodami dotčena.

Např. povolení k vypouštění odpadních vod může být vydáno na dobu maximálně 10 let, v případě vypouštění odpadních vod se zvláště nebezpečnými látkami nebo nebezpečnými látkami podle přílohy VZ na dobu maximálně 4 roky; povolení k nakládání s vodami pro využívání jejich energetického

potenciálu může být vydáno na dobu maximálně 30 let; povolení k nakládání s vodami pro jejich vzdouvání, popřípadě akumulaci se vydává na dobu užívání vodního díla, které takové nakládání s vodami umožňuje; apod.

Jedním ze zákonných práv oprávněného k nakládání s vodami je v návaznosti na limitaci doby povolení k nakládání s vodami právo před uplynutím doby platnosti povolení požádat vodoprávní úřad o prodloužení doby jeho platnosti (srov. § 12 odst. 2 a 4 VZ). Oprávněný k nakládání s vodami má sice právo požádat o prodloužení povolení k nakládání, ale nemá již právní nárok na samotné prodloužení doby povolení nakládání s vodami. V případě, že oprávněný k nakládání s vodami podá žádost o prodloužení doby k nakládání s vodami před uplynutím doby, na kterou bylo povolení vydáno, povolení k nakládání s vodami nezanikne do doby pravomocného ukončení řízení o prodloužení doby jeho platnosti. Možnost správní úvahy ve věci doby, o kterou je možné stávající povolení k nakládání prodloužit, však VZ omezil v případě povolení k nakládání s vodami pro využívání jejich energetického potenciálu pouze na to, zda uvedené povolení lze (za zákonem stanovených podmínek) prodloužit na dobu stanovenou ve stávajícím povolení nebo ne. Správní uvážení vodoprávního úřadu se tak zřejmě bude týkat pouze otázky, zda na dobu uvedenou ve stávajícím povolení lze platnost povolení prodloužit nebo ne. Navíc musí být splněna i další podmínka, která požaduje určitou „bezúhonnost“ oprávněného ve vztahu ke správním deliktům podle VZ, která nemusí souviset pouze s nakládáním s vodami pro využívání jejich energetického potenciálu (srov. § 9 odst. 6 věty první VZ), o prodloužení jehož platnosti se řízení vede, ale může se teoreticky týkat i jiného jednání, které bylo kvalifikováno jako odporující úpravě provedené ve vodním zákoně nebo na jeho základě (např. rozhodnutím či opatřením obecné povahy) a za které mu byla (pravomocně) uložena sankce za správní delikt (přestupek, správní delikt podnikatelů), a to kdykoliv v době platnosti stávajícího povolení. Logicky však půjde zpravidla o správní delikty spáchané v souvislosti s povoleným nakládáním s vodami.⁴³⁷

Jak již bylo naznačeno výše, v souvislosti s povolení k nakládání s vodami pro využívání jejich energetického potenciálu je vhodné doplnit, že může být prodlouženo o dobu stanovenou ve stávajícím povolení, které ale mohlo

⁴³⁷ Strnad, Z. op. cit. s. 53

být vydáno před nabytím účinnosti novely vodního zákona č. 150/2010 Sb. Tehdejší znění vodního zákona totiž stanovilo dobu povolení k nakládání s vodami – využití energetického potenciálu tak, že povolení k nakládání s vodami pro využívání jejich energetického potenciálu nemohlo být vydáno na dobu kratší než 25 let, což je logickým opakem současného znění zákona. V řadě případů může být dle názoru autorky prodloužena doba povolení k nakládání s vodami (využití energetického potenciálu) na delší dobu, než je zákonem stanovená maximální doba pro nově vydávaná povolení.

Vyjma případu podle ustanovení § 9 odst. 6 VZ nezavádí žádná jiná pravidla o poměru dosavadní doby platnosti povolení k nakládání s vodami a jejího prodloužení. Zákon neřeší, na jak dlouhou dobu může být povolení prodlouženo. Určení délky této doby tedy záleží na žádosti oprávněného a na posouzení příslušného vodoprávního úřadu⁴³⁸. Je tedy možné, že doba prodloužení platnosti povolení k nakládání s vodami se bude lišit od původní doby platnosti povolení, samozřejmě ovšem s přihlédnutím k zákonným limitům, což znamená, že nelze prodloužit dobu platnosti povolení k nakládání s vodami nad zákonem dané limity (nebo na dobu neurčitou), což by bylo nezbytné považovat za obcházení zákona.⁴³⁹

26.4.3 Další práva oprávněného k nakládání s vodami

Další oprávnění, popř. povinnosti oprávněného k nakládání s vodami mohou být uvedena v povolení k nakládání s vodami, ve kterém se stanoví účel, rozsah (např. maximální povolený odběr, celkový objem akumulované vody, průměrně povolené množství vypouštěných odpadních vod apod.), povinnosti a popřípadě podmínky, za kterých se toto povolení vydává. Podkladem vydání povolení k nakládání s podzemními vodami je vyjádření osoby s odbornou způsobilostí, pokud vodoprávní úřad ve výjimečných případech nerozhodne jinak.

Co je vhodné zmínit ve vztahu k právům oprávněného k nakládání s vodami, je skutečnost, že povolení k nakládání s vodami nezakládá práva k cizím pozemkům a stavbám ani nevzniká vodoprávnímu úřadu, správci vodního toku nebo vlastníku vodního díla právní povinnost náhrady oprávněným

⁴³⁸ Výklad č. 39 k vodnímu zákonu a souvisejícím právním předpisům.

⁴³⁹ Strnad, Z. op. cit. s. 54

za nemožnost nakládat s vodami v maximálním povoleném množství a s určitými vlastnostmi. V případě, že z jakéhokoliv důvodu dojde k situaci, že oprávněný z povolení k nakládání s vodami nebude moci využívat svého oprávnění ať už v plném rozsahu či vůbec, nemá nárok na náhradu škody. Situace, kdy docházelo ke sporům v případě nemožnosti plného využívání povolení k nakládání s vodami, může nastat např. v případě nařízené mimořádné manipulace na vodním díle z důvodu ochrany před povodněmi, kdy může být výrazně omezená možnost využívat pravomocné povolení k nakládání.

26.4.4 Povinnosti oprávněného k nakládání s vodami

Vymezení účelu nakládání s vodami pak dále určuje konkrétní povinnosti oprávněného k nakládání s vodami vyplývající z daného povolení. Při vymezení účelu vodoprávní úřad vždy vychází ze žádosti o povolení k nakládání s vodami. Jako účel nakládání s vodami může být uveden, např. odběr pro závlahy, odběr pro chlazení, odběr pro pitné účely, apod.

Jestliže se jedná o nakládání s povrchovými vodami související s vodním tokem, je třeba v povolení k nakládání s vodami stanovit tzv. minimální zůstatkový průtok (včetně místa a způsobu jeho měření a četnosti předkládání výsledků těchto měření vodoprávnímu úřadu), který ve vodním toku zajistí množství povrchových vod ještě dostatečné pro obecné nakládání s povrchovými vodami ve vodním toku a zároveň ochrání ekologické funkce vodního toku. Termín ekologická funkce vodního toku je užíván jako obecný limit bránící vzniku situace, kdy v místě odběru zůstává voda, ale její množství a jakost neumožňuje dosahování cílů ochrany vod podle směrnice 2000/60/ES.⁴⁴⁰ Stanovení minimálního zůstatkového průtoku určuje oprávněnému k nakládání s vodami povinnost chovat se tak, aby stanovený minimální zůstatkový průtok byl zachován, tj. má právo např. odebírat pouze takové množství vody, které zajistí zachování minimálního zůstatkového průtoku.

V případě nakládání s podzemními vodami, které by mohlo mít za následek podstatné snížení hladiny podzemních vod, pak musí vodoprávní úřad stanovit v povolení k nakládání s vodami z důvodů potřeby ochrany množství a jakosti podzemních vod tzv. minimální hladinu podzemních vod.

⁴⁴⁰ Tamtéž.

Minimální hladina podzemních vod je hladina, která ještě umožňuje udržitelné užívání vodních zdrojů a která zajistí dosažení dobrého ekologického stavu souvisejících útvarů povrchových vod a vyloučí významné poškození suchozemských ekosystémů.⁴⁴¹

Oprávněný, který má povolení k nakládání s vodami s výjimkou povolení podle § 8 odst. 1 písm. a) bodů 2 až 4 a písm. c) VZ⁴⁴² v množství alespoň 6 000 m³ vody v kalendářním roce nebo 500 m³ vody v kalendářním měsíci, jakož i ten, kdo má povolení k nakládání s vodami v tomto množství, která je přírodním léčivým zdrojem nebo zdrojem přírodních minerálních vod nebo která je vyhrazeným nerostem, je povinen měřit množství vody, se kterou nakládá, a předávat výsledky tohoto měření příslušnému správci povodí. Oprávněný, který má povolení ke vzdouvání, případně k akumulaci povrchových vod a přesahuje-li povolený objem vody vzduté vodním dílem ve vodním toku nebo vody vodním dílem akumulované 1 000 000 m³, je povinen měřit množství vzduté nebo akumulované vody a předávat o tom údaje příslušnému správci povodí. Způsob a četnost měření množství vody stanoví Ministerstvo zemědělství po projednání s Ministerstvem životního prostředí a Ministerstvem zdravotnictví vyhláškou.

Povinnost provádět měření, ať už objemu vypouštěných vod, anebo množství vzduté či akumulované vody, umožňuje příslušnému správci povodí sledovat dodržování povolením stanovených limitů, což může velmi výrazně přispívat ke kontrole zajišťování a důslednému uplatňování ochrany vod.

Z povolení k nakládání s vodami nevyplývá oprávněnému jenom právo využívat vody v rozsahu stanoveném povolením, ale může být stanovena i povinnost toto povolení využívat, resp. nakládat s vodami. Pokud nebude oprávněný využívat své oprávnění k nakládání s vodami v případě, kdy je povolené nakládání s vodami nezbytně využívat ve veřejném zájmu, může mu vodoprávní úřad uložit povinnost umožnit využití jeho vodního díla nebo zařízení k povolenému nakládání s vodami jinou, vodoprávním úřadem určenou fyzickou nebo právnickou osobou, na dobu nezbytně nutnou

⁴⁴¹ Tamtéž, s. 55.

⁴⁴² Povolení k nakládání s vodami k jejich vzdouvání, popřípadě akumulaci; k využívání jejich energetického potenciálu; k užívání těchto vod pro chov ryb nebo vodní drůbeže, popřípadě jiných vodních živočichů, za účelem podnikání; k vypouštění odpadních vod do vod povrchových nebo podzemních.

nebo do doby rozhodnutí o jeho vyvlastnění nebo omezení vlastnického práva, a to za přiměřenou náhradu. Zde jednoznačně vystupuje do popředí v určitých případech nutnost nakládat s vodami ve veřejném zájmu nad právem oprávněného své oprávnění využívat.

V případě, že oprávněný k nakládání s vodami poruší své povinnosti při nakládání s vodami, může být za takovéto porušení sankcionován dle vodního zákona. Správní delikty jsou uvedeny odděleně pro fyzické osoby (odpovědnost za přestupky) a fyzické osoby podnikající a právnické osoby (odpovědnost za jiné správní delikty).

26.5 Závěr

Práva a povinnosti oprávněného k nakládání s vodami jsou nastaveny v první řadě v obecnější rovině vodním zákonem s tím, že vodoprávní úřad může v povolení k nakládání s vodami stanovit další již konkrétní povinnosti oprávněného k nakládání s vodami. V obecné rovině můžeme uvést, že právem oprávněného k nakládání s vodami je využívat svého oprávnění a stanoveným způsobem vody užívat. Povinností oprávněného z nakládání s vodami je dle VZ pak povinnost užívat vody dle pravidel vydaného pravomocného povolení; měřit množství povrchových nebo podzemních vod podle § 10 odst. 1 nebo 2 VZ; dle § 38 odst. 4 VZ měřit objem vypouštěných odpadních vod nebo míru jejich znečištění a předávat výsledky měření vodoprávnímu úřadu; zajistit zneškodnění odpadní vody akumulované v bezodtokové jínce; oznámit podle § 11 odst. 1 přechod nebo převod pozemku nebo stavby, s nimiž je povolení k nakládání s vodami spojeno (s výjimkou povolení k odběru povrchových nebo podzemních vod nepřesahující 6 000 m³ ročně nebo 500 m³ měsíčně), aj.

Veškeré povinnosti vztahující se k oprávnění k nakládání s vodami by měly být vždy nastaveny tak, aby se zajistila co největší ochrana vod, a to jak z kvalitativního tak kvantitativního úhlu pohledu. Jak bylo uvedeno výše, ochrana vod je jedním z nejstěžejnějších úkolů v rámci ochrany životního prostředí, neboť voda je nezbytnou složkou pro život a proto musí být nastavena jasná pravidla pro její využívání. Stanovená pravidla pro využívání vody jsou pak promítnuta do konkrétních povinností, popř. práv oprávněného k nakládání s vodami a jejich dodržování je možné vymáhat pomocí správního donucení.

27 Právní rámec vlastnictví a využívání genetických zdrojů v Evropské unii a v České republice

Jiří Zicha⁴⁴³

27.1 Úvod

V květnu roku 1992 byla v Nairobi schválena Úmluva o biologické rozmanitosti (*Convention on Biological Diversity*, dále jen v této kapitole “Úmluva” či “CBD”). Zástupci tehdejšího Evropského hospodářského společenství i Československa ji podepsali v červnu 1992 na Summitu Země v Rio de Janeiru a následně v prosinci 1993 vstoupila v platnost.⁴⁴⁴ Úmluva, mezi jejíž smluvní strany patří 194 států světa, ve svém článku 1 uvádí tři základní cíle: 1. ochranu biologické rozmanitosti, 2. její udržitelné využívání a 3. spravedlivé a rovnocenné rozdělování přínosů plynoucích z využívání genetických zdrojů. V říjnu roku 2010 byl na 10. zasedání smluvních stran Úmluvy v Nagoji schválen Nagojský protokol o přístupu ke genetickým zdrojům a spravedlivém a rovnocenném sdílení přínosů plynoucích z jejich využívání k Úmluvě o biologické rozmanitosti (*Nagoya Protocol on Access to Genetic Resources and the Fair and Equitable Sharing of Benefits Arising from their Utilization to the Convention on Biological Diversity*, dále jen v této kapitole “Nagojský protokol” či “Protokol”).⁴⁴⁵ V návaznosti na tento vývoj bylo v rámci Evropské unie přijato Rozhodnutí Rady 2014/283/EU ze dne 14. dubna 2014 o uzavření Nagojského protokolu o přístupu ke genetickým zdrojům a spravedlivém a rovnocenném rozdělení přínosů plynoucích z jejich využívání k Úmluvě o biologické rozmanitosti jménem Evropské unie (dále jen pro účely této

⁴⁴³ V kapitole byly využity informace z Analýzy dopadů Nagojského protokolu na platnou vnitrostátní legislativu, kterou autor kapitoly zpracoval v roce 2011. Zpracování analýzy bylo financováno z prostředků Ministerstva životního prostředí ČR vyčleněných na implementaci závazků plynoucích z členství ČR v mnohostranných environmentálních smlouvách.

⁴⁴⁴ Úmluva byla schválena dne 22. 5. 1992, v platnost vstoupila dne 29. 12. 1993. Rozhodnutí Rady 93/626/EHS o uzavření Úmluvy o biologické rozmanitosti bylo přijato dne 25. 10. 1993, pro Českou republiku vstoupila Úmluva v platnost dne 3. 3. 1994 a byla zveřejněna ve Sbírce zákonů jako Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 134/1999 Sb.

⁴⁴⁵ Oficiálním datem přijetí Nagojského protokolu je 29. 10. 2010, ve skutečnosti došlo k přijetí až ve dvě hodiny ráno následujícího dne. Evropské unie i Česká republika podepsaly Nagojský protokol dne 23. 6. 2011. Poté, co došlo k jeho ratifikaci či jiné formě přijetí ve více než 50 státech, vstoupil dne 12. 10. 2014 v platnost.

kapitoly “rozhodnutí EU”), o dva dny později pak Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 511/2014 ze dne 16. dubna 2014 o opatřeních pro dodržování pravidel, která vyplývají z Nagojského protokolu o přístupu ke genetickým zdrojům a spravedlivém a rovnocenném sdílení přínosů plynoucích z jejich využívání, ze strany uživatelů v Unii (dále jen pro účely této kapitoly “nařízení EU”).⁴⁴⁶ Úmluva, Protokol a nařízení EU tak tvoří právní rámec problematiky, která se souhrnně nazývá přístup ke genetickým zdrojům a rozdělování přínosů z jejich využívání (*access and benefit-sharing*, ABS).⁴⁴⁷ V Úmluvě je ABS věnována pozornost, v návaznosti na již zmíněný článek 1, zejména v článku 15. V jeho odstavci 1 je zakotvena, s odkazem na suverénní právo států na jejich přírodní zdroje, deklarované v preambuli Úmluvy, pravomoc národních vlád a národní legislativy stanovit podmínky přístupu (*access*) ke genetickým zdrojům, přičemž odstavec 2 tuto pravomoc usměrňuje stanovením závazku smluvních stran snažit se o usnadnění takového přístupu. Smluvní strany přitom mohou podle odstavce 5 využít institut předchozího informovaného souhlasu (*prior informed consent*, PIC),⁴⁴⁸ tedy jisté formy veřejnoprávního aktu. Mezi poskytovatelem a odběratelem genetického zdroje má podle odstavce 4 dojít k přijetí vzájemně dohodnutých podmínek (*mutually agreed terms*, MAT),⁴⁴⁹ tedy k uzavření soukromoprávní smlouvy, v jejímž rámci má být podle odstavce 7 také ošetřeno

⁴⁴⁶ Rozhodnutí i nařízení byly publikovány dne 20. 5. 2014 v Úředním věstníku Evropské unie. Rozhodnutí vstoupilo v platnost dnem přijetí a nařízení vstoupilo v platnost dvacátým dnem po tomto vyhlášení, ovšem s výjimkou článků 4, 7 a 9 nařízení, které se mají použít až jeden rok poté, co vstoupil pro Unii v platnost Nagojský protokol, to znamená až ode dne 12. 10. 2015.

⁴⁴⁷ Tento pojem, resp. tato zkratka se používají i pro označení Protokolu, viz *The Nagoya Protocol on Access and Benefit-sharing*, <http://www.cbd.int/abs/>. V rámci EU viz *Access and Benefit Sharing*, http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/international/abs/index_en.htm.

⁴⁴⁸ Oficiální český překlad Úmluvy uvádí v článku 15 odst. 5 poněkud nepřesně “předchozí kvalifikovaný souhlas”, následně přijatý Nagojský protokol už pracuje s ustáleným pojmem “předchozích informovaný souhlas”. Základem PIC se stala rezoluce Valného shromáždění OSN 37/137 (1983) a jedná se o institut zavedený i v jiných mezinárodních úmluvách, týkajících se zejména nebezpečných substancí (pesticidů, chemických látek, nebezpečných odpadů, GMO), u nichž se ale týká jejich dovozu, zatímco v případě ABS se má týkat vývozu genetického zdroje.

⁴⁴⁹ Také v případě MAT je překlad CBD nepřesný a nekonzistentní, když v článku 15 odst. 4 hovoří o “vzájemně schválených podmínkách”, v odst. 7 o podmínkách “odsouhlasených”. V tomto případě jde nicméně o synonyma, která lze použít dle uvážení. Jako ustálený se nicméně používá pojem “vzájemně dohodnuté podmínky”.

spravedlivé a rovnoprávné rozdělení výsledků výzkumu a vývoje, a také zisku vyplývajících z komerčního a jiného využití genetických zdrojů (*benefit-sharing*). Dalším závazkem smluvních stran podle odstavce 7 je přijetí vhodných legislativních, administrativních a politických opatření v souladu s články 16 a 19, tedy pro převod technologií a přístup k nim a zacházení a rozdělování přínosů z biotechnologií, a kde je to nezbytné také prostřednictvím finančního mechanismu vytvořeného články 20 a 21. Odstavec 6 pak doplňuje, že smluvní strany by se měly snažit o rozvinutí a provádění vědeckého výzkumu, založeného na genetických zdrojích poskytnutých jinými smluvními stranami, s plnou účastí těchto stran a pokud možno v zemi původu genetických zdrojů. Problematika ABS souvisí také s článkem 8, písm. j) Úmluvy, který stanoví jednak závazek respektovat, chránit a udržovat poznatky, inovace a postupy domorodých a místních společností, a dále závazek využívat tyto poznatky, inovace a postupy pouze se souhlasem a zapojením jejich vlastníků, včetně spravedlivého rozdělení zisku z jejich využívání. V návaznosti na to pak článek 10, písm. c) ukládá každé smluvní straně, pokud je to možné, chránit a stimulovat vžité způsoby využívání biologických zdrojů v souladu s tradičními kulturními postupy, které jsou slučitelné s požadavky jejich ochrany nebo trvalého využívání.

Nagojský protokol tato východiska daná Úmluvou dále rozpracoval. Především blíže vymezil působnost právního režimu ABS tím, že zavedl některé nové definice, zejména “využívání genetických zdrojů” a “derivát” (článek 2), výslovně zahrnul do své působnosti tradiční znalosti související s genetickými zdroji a blíže specifikoval svůj vztah k dalším souvisejícím mezinárodním dohodám a nástrojům (články 3, 4 a 12). Dále rozpracoval pravidla pro přístup ke genetickým zdrojům, tradičním znalostem a sdílení přínosů z nich (články 5 až 7), a v návaznosti na to stanovil poměrně detailně pravidla pro zajištění právního souladu (*compliance*), a to prostřednictvím vytvoření informačního systému ABS, stanovením pravidel pro sledování genetických zdrojů a požadavků na dodržování vzájemně dohodnutých podmínek, tvorbu vzorových smluvních ustanovení, zásad chování či osvědčených postupů (články 14 až 20). Nově také otevřel možnost pro zohlednění tzv. zvláštních hledisek (nekomerčního výzkumu, mimořádných událostí a potravinové bezpečnosti) a budoucího vytvoření globálního

mnohostranného mechanismu rozdělení přínosů (články 8 a 10). Protokol potvrzuje, že přínosy plynoucí z využívání genetických zdrojů mají být směřovány na ochranu biodiverzity (článek 9). Dalšími nástroji k naplnění cíle Protokolu mají být přeshraniční spolupráce států, osvěta, vytváření kapacit a převod technologií (články 11, 21 až 23).

Nařízení EU se zaměřuje na povinnosti uživatelů genetických zdrojů a tradičních znalostí. Vymezuje oblast své působnosti (článek 2), zavádí další definice, například “sdružení uživatelů” či “nezákonně získaných genetických zdrojů” (článek 3), jeho jádro však tvoří pravidla pro zajištění právního souladu, a to prostřednictvím požadavku dodržení tzv. náležité péče (*due diligence*) podle pravidel zakotvených v článcích 4, 7 a 9, respektive v článku 11, který ukládá členským státům stanovit pravidla pro ukládání účinných, přiměřených a odrazujících sankcí. Za účelem usnadnění fungování režimu ABS nařízení předpokládá vznik internetového registru sbírek genetických zdrojů v EU, který má vytvořit a spravovat Evropská komise (článek 5), při uplatňování režimu ABS lze využívat také tzv. osvědčené postupy (článek 8).

27.2 Genetické zdroje

Genetickými zdroji se podle článku 2 Úmluvy rozumí „*genetický materiál skutečné nebo potenciální hodnoty*”, přičemž genetický materiál znamená „*jakýkoli materiál rostlinného, živočišného, mikrobiálního nebo jiného původu obsahující funkční jednotky dědičnosti*”. Pod tuto definici tak spadají organismy nebo jejich části obsahující deoxyribonukleovou kyselinu (DNA), tzn. rostliny, zvířata, houby, bakterie, prvoci či viry, a také materiál jako zárodečná plazma, krev, embrya, vajíčka či pouhé buňky. Genetickými zdroji ve smyslu Úmluvy naproti tomu nejsou např. pryskyřice či oleje, jelikož neobsahují genetický materiál, tedy funkční jednotky dědičnosti. Již na 2. zasedání smluvních stran Úmluvy, konaném v Jakartě v roce 1995, bylo přijato rozhodnutí II/11, které potvrdilo, že do rámce Úmluvy nejsou zahrnuty lidské genetické zdroje.⁴⁵⁰ Úmluva však neobsahuje vymezení toho, co přesně se rozumí využíváním

⁴⁵⁰ Využívání lidských genetických zdrojů je samostatným tématem, kterému věnuje pozornost nejen lékařská věda, ale i soudní praxe Soudního dvora Evropské unie a nevládní environmentální organizace, jak dokládá např. případ C-34/10 Oliver Brüstle vs. Greenpeace, týkající se patentovatelnosti kmenových buněk; blíže viz Lajsek, V. *Kmenové buňky, patenty a ESD – ‘One size fits all?’* Jiné právo, 16. 5. 2014, Dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.cz/2014/05/vladimir-lajsek-kmenove-bunky.html>.

genetických zdrojů. V článku 2 sice definuje pojem “biotechnologie”, kterou rozumí *„jakoukoli technologii, která využívá biologických systémů, živých organismů nebo z nich odvozených biologických systémů k produkci nebo modifikaci výrobků či procesů pro specifické použití“*, v článku 15, který vymezuje právní režim ABS, však pojem biotechnologie nezmiňuje.

Nagojský protokol v tomto směru přinesl posun. Oblast působnosti Protokolu je vymezena jeho článkem 3 tak, že *„se vztahuje na genetické zdroje v rámci působnosti článku 15 Úmluvy a na přínosy plynoucí z využívání těchto zdrojů“* a *„rovněž na tradiční znalosti související s genetickými zdroji v rámci působnosti Úmluvy a na přínosy plynoucí z využívání takových znalostí“*. Podle článku 2 Protokolu se využíváním genetických zdrojů rozumí *„provádění výzkumu a vývoje na genetickém a/ nebo biochemickém složení genetických zdrojů, a to i prostřednictvím biotechnologií, jak jsou definovány v článku 2 Úmluvy“*. Článek 2 Protokolu však vymezení pojmu biotechnologie modifikuje, když uvádí, že se jí rozumí *„jakákoli technologie, která využívá biologických systémů, živých organismů nebo jejich derivátů k produkci nebo modifikaci výrobků či procesů pro specifické použití“*. A na to navazuje vymezením pojmu derivát, kterým se rozumí *„přirozeně se vyskytující biochemická sloučenina plynoucí z genetické exprese nebo metabolismu biologických či genetických zdrojů, a to i pokud neobsahuje funkční jednotky dědičnosti“*. Příklady derivátů jsou kromě již zmíněných pryskyřic a olejů také vůně, hadí jed a další látky, které mnohdy tvoří základ široké škály produktů. Zahrnutí derivátů do režimu ABS bylo jednou z nejvíce kontroverzních otázek při vyjednávání Protokolu. Přestože se pojem derivát již nevyskytuje na žádném jiném místě jeho textu, „využívání derivátů“ tímto do jeho působnosti také spadá. Protokol tak vymezení věcné působnosti Úmluvy rozšířil.

Předmětem mnoha diskusí byla při vyjednávání Protokolu také otázka časové působnosti. Vyjednávání o ní se nepodařilo dokončit.⁴⁵¹ Protokol tedy neobsahuje žádné ustanovení, které by se touto otázkou výslovně zabývalo. Je tedy nezbytné aplikovat obecnou úpravu Vídeňské úmluvy o smluvním právu. Podle jejího článku 28 (Vyloučení zpětné působnosti smluv) platí, že *„pokud ze smlouvy nevyplývá nebo není jinak zjevný jiný úmysl, nezavazují*

⁴⁵¹ Jednu z prvních analýz přijatého textu Protokolu, včetně vývoje posledních dní a hodin vyjednávání, zpracoval prof. Nijar, hlavní vyjednávač Malajsie a skupiny megadiverzitních zemí, viz Nijar, G. S. *The Nagoya Protocol on Access and Benefit Sharing of Genetic Resources - An Analysis*. CEBLAW. Malaysia. 2011.

ustanovení smlouvy smluvní stranu, pokud jde o jakýkoliv úkon nebo skutečnost, které pro tuto stranu nastaly do dne vstupu Úmluvy [rozuměj Vídeňské úmluvy] v platnost, nebo pokud jde o jakoukoliv situaci, která do toho dne zanikla.” To znamená, že přístup ke genetickým zdrojům, ke kterému došlo před tím, než vstoupila v platnost CBD, která režim ABS zavedla, je mimo její časovou působnost. Otevřenou je však otázka režimu genetických zdrojů a tradiční znalostí souvisejících s genetickými zdroji získaných v období mezi vstupem v platnost CBD a Nagojského protokolu. Na jednu stranu lze argumentovat zmíněným článkem 28 Vídeňské úmluvy ve vztahu k Protokolu, tedy vyloučením jeho retroaktivity, na druhou stranu však článek 3 Protokolu vztahuje jeho působnost na genetické zdroje a přínosy z jejich využívání v rámci působnosti článku 15 CBD, tedy k roku 1993. Již od té doby měl být režim ABS implementován a v souladu s článkem 15 odst. 5 CBD měl či mohl být vyžadován pro přístup ke genetickým zdrojům PIC, či v souladu s článkem 15 odst. 7 CBD měly být na základě MAT sdíleny výsledky výzkumu a vývoje a zisk vyplývající z využití genetických zdrojů. Souhrnně lze tedy konstatovat, že Protokol se vztahuje na využívání genetických zdrojů a tradičních znalostí související s těmito zdroji získaných poté, co Protokol vstoupí v platnost pro konkrétní smluvní stranu. Protokol se nevztahuje na genetické zdroje nebo tradiční znalosti související s takovými zdroji získané před platností CBD pro konkrétní smluvní stranu. Pokud jde o zmíněné mezidobí, strany mají možnost nové a probíhající využívání genetických zdrojů a s nimi spojených tradičních znalostí do režimu ABS zahrnout.⁴⁵²

Protokol explicitně neřeší ani otázku územní působnosti. V této věci je tedy východiskem CBD, jejíž článek 4 uvádí, že „s ohledem na práva jiných států a kromě výjimek výslovně uvedených v této Úmluvě ustanovení této Úmluvy platí ve vztahu ke každé smluvní straně a) v případě složek biodiverzity na území v rámci její národní působnosti, a b) v případě procesů a aktivit prováděných v rámci její působnosti nebo pod jejím dohledem na území její národní působnosti nebo za hranicemi národní působnosti, a to bez ohledu na to, kde se projeví jejich účinky.” Článek 15 CBD se tedy na základě jejího článku 4 písm. a) vztahuje pouze na genetické zdroje, k nimž státy

⁴⁵² Greiber, T., Moreno, S. P., Áhrén, M., Carrasco, J. N., Kamau, E. C., Medaglia, J. C., Oliva, M. J., Perron-Welch, F. in cooperation with Natasha Ali, N., and Williams, C. *An Explanatory Guide to the Nagoya Protocol on Access and Benefit-sharing*. IUCN, Gland, Switzerland, 2012, s. 72 - 73.

uplatňují svrchovaná práva. Mimo území národní jurisdikce států se nachází dva typy území. Jednak mořské oblasti za hranicí národní jurisdikce (*areas beyond national jurisdiction*, ABNJ) a území, na které se vztahuje Antarktický smluvní systém (*Antarctic Treaty System*, ATS). Vztah CBD a mořského práva je upraveno v jejím článku 22 odst. 2, podle něhož “smluvní strany uplatní tuto Úmluvu ve vztahu k mořskému prostředí v souladu s právy a povinnostmi států vyplývajícími z mořského práva”. Mořské právo zahrnuje jednak zvykové právo a dále úpravu danou Úmluvou OSN o mořském právu (*United Nations Convention on the Law of the Sea*, dále jen „UNCLOS“). Podle UNCLOS se práva a povinnosti pobřežních států uplatňují v jejich vnitřních a teritoriálních vodách, výlučné ekonomické zóně a kontinentálním šelfu. Tyto jsou tedy zahrnuty do působnosti Nagojského protokolu. Pokud jde o ABNJ, zahrnující volné moře a tzv. Oblast (*the Area*), tedy hlubokomořské dno, článek 4, písm. b) CBD předpokládá, že státy jsou zodpovědné také za regulaci činností v nich prováděných. To by mělo zahrnovat také využívání genetických zdrojů státními příslušníky a loděmi plujícími pod vlajkou smluvní strany. Nicméně stav je takový, že se problematikou využívání mořských genetických zdrojů nacházejících se v ABNJ zabývá Valné shromáždění OSN, které v roce 2004 ustavilo ad hoc Otevřenou neformální pracovní skupinu pro studium otázek týkajících se zachování a udržitelného využívání mořské biologické rozmanitosti mimo oblasti národní jurisdikce, a přijalo k tématu “Oceány a právo moří” několik rezolucí,⁴⁵³ kterými vyzvalo státy dále zvažovat relevantní právní režim v ABNJ. V souladu s tím konference smluvních stran CBD svými rozhodnutími opakovaně uznala, že právní rámec pro regulaci činností v ABNJ poskytuje UNCLOS, a vyzvala Valné shromáždění OSN, aby dále koordinovalo práci týkající se ochrany a udržitelného využívání genetických zdrojů v ABNJ. Článek 3 Protokolu je tedy vykládán tak, že vzhledem k tomu, že odkazuje na oblast působnosti článku 15 CBD, spíše než na obecné ustanovení o působnosti CBD v jejím článku 4, lze to vykládat tak, že smluvní strany si nepřejí, aby se územní působnost Protokolu vykládala v kontextu jejího článku 4, písm. b), protože to by mohlo otevřít otázku, zda se Protokol bude vzta-

⁴⁵³ Např. rezoluci 65/37 *Oceans and the law of the sea* ze dne 7. 12. 2010, která mořské genetické zdroje zmiňuje, viz www.un.org/Depts/los/general_assembly/general_assembly_resolutions.htm#2010.

hovat na ABNJ.⁴⁵⁴ Pokud jde o Antarktidu, ATS je tvořen souborem úmluv, které stanoví právní rámec pro oblast jižně od 60° jižní šířky. Jeho hlavními principy jsou zasvěcení Antarktidy pouze pro mírové a vědecké účely spolu s ochranou tamního životního prostředí. Protokol se na genetický materiál získaný v oblasti působnosti ATS nevztahuje, jelikož smluvní strany ATS se dohodly neprosazovat v této oblasti své územní nároky. Jde tedy o režim obdobný ABNJ. Genetický materiál nacházející se v Antarktidě je také mimo jurisdikci států, které v ní neuplatňují své územní nároky a nejsou ani smluvní stranou ATS.⁴⁵⁵ A konečným neexistuje ani žádná úprava vlastnických práv k živým organismům v oblasti Antarktidy, a proto žádná smluvní strana není oprávněna poskytnout PIC či vyžadovat MAT.⁴⁵⁶

Článek 4 Protokolu, nazvaný „Vztah k mezinárodním dohodám a nástrojům“ ve svém odstavci 1 uvádí, že „*ustanovení tohoto Protokolu se nesmí dotknout práv a povinností kterékoli ze smluvních stran vyplývajících z jakékoli stávající mezinárodní dohody, kromě případu, kdy by výkon takových práv a povinností způsobil vážné poškození nebo ohrožení biodiverzity*“, a dále v odstavci 2 dodává, že „*nic v tomto Protokolu nesmí smluvním stranám bránit ve vytváření a realizaci dalších mezinárodních dohod, včetně dalších specializovaných dohod o přístupu a rozdělení přínosů, a to za předpokladu, že podporují cíle Úmluvy a tohoto Protokolu a nejsou s nimi v rozporu*“. To je samozřejmě relevantní pro již zmíněné režimy mořského a antarktického práva, ale nejen pro ně. Samostatný právní režim se uplatňuje také ve vztahu ke genetickým zdrojům využívaným pro výživu a zemědělství. Ze spolupráce států v rámci Organizace pro výživu a zemědělství (*Food and Agriculture Organization*, FAO), respektive její Komise pro genetické zdroje pro výživu a zemědělství (*Commission on Genetic Resources for Food and*

⁴⁵⁴ Koester, V. *The Nagoya Protocol on ABS: Ratification by the EU and Its Member States and Implementation Challenges*, Studies N° 03/12, Institute for Sustainable Development and International Relations, Paris, 2012, s. 16.

⁴⁵⁵ Buck, M., Hamilton, C. *The Nagoya Protocol on Access to Genetic Resources and the Fair and Equitable Sharing of Benefits Arising from Their Utilization to the Convention on Biological Diversity*. Review of European Community and International Environmental Law 20(1), 2011, s. 47 – 61.

⁴⁵⁶ Andersen, R., M. W. Tvedt, O. K. Fauchald, T. Winge, K. Rosendal, Schei, P. J. *International Agreements and Processes Affecting an International Regime on Access and Benefit Sharing under the Convention on Biological Diversity: Implications for its Scope and Possibilities of a Sectoral Approach*. Lysaker, Norway: Fridjof Nansen Institute, 2010, s. 21.

Agriculture, CGRFA)⁴⁵⁷ vzešla Mezinárodní smlouva o rostlinných genetických zdrojích pro výživu a zemědělství (*International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture, ITPGRFA*).⁴⁵⁸ ITPGRFA ve svém článku 1 deklaruje, že jejím cílem je „*uchování a trvalé užívání rostlinných genetických zdrojů pro výživu a zemědělství a v souladu s Úmluvou o biologické rozmanitosti spravedlivé a poctivé podílení se na přínosech vyplývajících z jejich užívání pro trvale udržitelné zemědělství a potravinové zabezpečení; tohoto cíle bude dosaženo těsnou vazbou této smlouvy na Organizaci spojených národů pro výživu a zemědělství a na Úmluvu o biologické rozmanitosti*“. Pro ITPGRFA se tedy CBD stala východiskem, a to jak z hlediska stanoveného cíle tak i terminologie, ovšem s tím rozdílem, že stejně širokou definici genetických zdrojů, jakou obsahuje CBD, zužuje jen na rostlinné genetické zdroje a jejich souvislost s výživou a zemědělstvím. Příloha ITPGRFA pak uvádí 64 rodů a druhů těchto genetických zdrojů, pokrývajících přibližně 80 % lidské spotřeby, které spadají do multilaterálního systému přístupu a sdílení přínosů (*Multilateral System for Access and Benefit-sharing*). Genetické zdroje zařazené do multilaterálního systému tak mohou být využívány pro výzkum, šlechtění a vzdělávání v oblasti výživy a zemědělství, a to na základě standardizované dohody o poskytnutí materiálu (*standard material transfer agreement, SMTA*),⁴⁵⁹ která podrobněji stanoví podmínky pro přístup a sdílení přínosů, které mohou mít podobu peněžitých plateb, výměny informací, přístupu k technologiím a jejich transferu či vytváření kapacit. Tento režim je přínosný pro farmáře, pro vědeckou komunitu, pro spotřebitele i samotné životní prostředí a budoucí generace, protože smlouva výrazně přispívá k ochraně genetické diverzity a je možno ji označit za významný krok k rozvoji mezinárodního rámce řešení problematiky přístupu ke genetickým zdrojům a rozdělováním přínosů z nich.⁴⁶⁰ Výhodou používání SMTA mezi poskytovateli a uživateli genetických zdrojů rostlin pro výživu a zemědělství dle pravidel ITPGRFA je totiž standardizace

⁴⁵⁷ Komise byla zřízena v roce 1983 pro tematiku rostlinných genetických zdrojů pro výživu a zemědělství, v roce 1995 byl její mandát rozšířen na všechny složky biodiverzity s výživou a zemědělstvím souvisejícími.

⁴⁵⁸ Byla přijata 3. 11. 2001 v Římě, v platnost vstoupila 29. 6. 2004, má 125 smluvních stran, v ČR byla vyhlášena pod č. 73/2004 Sb. m. s.

⁴⁵⁹ V návaznosti na článek 12 odst. 4 ITPGRFA přijal její Řídící orgán svou Rezoluci č. 1/2006 ze dne 16. 6. 2006 vzorovou podobu SMTA.

⁴⁶⁰ Tošovská, E. *Ochrana biologické rozmanitosti, patentní ochrana a odpovědnost za škody*, Ministerstvo životního prostředí, Praha, 2006, s. 4.

transakcí za předem jasně definovaných podmínek. Přínosem je v tomto případě snadná dostupnost genetických zdrojů, která zajišťuje efektivní šlechtění a výzkum v mezinárodním měřítku. Jednou z podmínek této smlouvy je totiž také povinnost uživatele poskytovat volně tyto genetické zdroje dalším potencionálním uživatelům. Pro živočišné genetické zdroje však žádný obdobný speciální právní nástroj, jakým je pro rostliny ITPGRFA, neexistuje. V roce 2007 zveřejnila CGRFA výsledky rozsáhlého posouzení stavu živočišných genetických zdrojů, vycházející z údajů ze 169 zemí světa, ze kterých vyplývá, že Celosvětová databáze živočišných genetických zdrojů pro výživu a zemědělství obsahuje informace o 7 616 plemenech, z nichž přibližně 20 % je hodnoceno jako ohrožených, přičemž jen v období let 2001 - 2007 vyhynulo 62 plemen, tedy přibližně 9 %. Posouzení mimo jiné konstatuje, že politiky a právní rámce ovlivňující hospodářská zvířata nejsou vždy příznivá k jejich zachování jakožto genetických zdrojů. Zejména nadměrné nebo skryté subvence často podporují rozvoj velkokapacitní produkce na úkor malých chovatelů, kteří využívají místní genetické zdroje. Jako rizikový je hodnocen také rozvoj intervencí a kontroly onemocnění, které by, stejně jako programy na obnovu po případných epidemiích a jiných pohromách, měly zahrnovat vyhodnocení svých dopadů na genetickou rozmanitost. To vše si může žádat odpovídající revizi legislativy.⁴⁶¹

Dalším mezinárodním fórem, které řeší specifické otázky týkající se využívání genetických zdrojů je Světová zdravotnická organizace (*World Health Organisation*, WHO). Ta přijala v roce 2005 soubor opatření nazvaný Mezinárodní zdravotní nařízení (*International Health Regulations*, IHR), a to s cílem usnadnit prevenci a reakci na riziko ohrožení veřejného zdraví, které má potenciál stát se globálním problémem. IHR vymezují práva a povinnosti zemí týkající se hlášení o událostech významných pro veřejné zdraví a zavádí postupy, které WHO musí činit v zájmu ochrany globální veřejné zdravotní bezpečnosti. Souběžně s vyjednáváním Nagojského protokolu probíhala v rámci WHO jednání týkající se přístupu k patogenům, zejména chřipkovým virům, a distribuce očkovacích látek. Patogeny jsou organismy způsobující nemoci a jsou tedy na jednu stranu nebezpečné

⁴⁶¹ Commission on Genetic Resources for Food and Agriculture. *The State of the World's Animal Genetic Resources for Food and Agriculture - In Brief*, Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome, 2007, s. 5 - 6.

a v případě vzniku epidemie či pandemie tudíž nesmí režim ABS znamenat překážku jejího možného potlačení. Na druhou stranu jsou patogeny a přístup k nim nezbytné pro vývoj léčiv. Vývoj jednání byl urychlen postupem Indonésie, která na počátku roku 2007 zastavila zaslání vzorků z viru H5N1 do WHO s tím, že vyžaduje spravedlivější systém přístupu k vakcínám pro rozvojové země. V důsledku toho WHO rozhodla, že bude vyvinut nový mechanismus sdílení pro případy pandemie chřipky. V roce 2011 tak mohlo dojít k přijetí Rámce připravenosti na pandemii chřipky pro sdílení chřipkových virů a přístupu k očkování a dalším přínosům (*Pandemic Influenza Preparedness Framework for the Sharing of Influenza Viruses and Access to Vaccines and other Benefits*, PIPF),⁴⁶² který usiluje o posílení ochrany proti pandemiím chřipky prostřednictvím možností dohledu a reakce WHO, o spravedlivější přístup k dostupným očkovacím látkám, a zároveň garanci toku virových vzorků do systému WHO tak, aby byly k dispozici důležité informace a analýzy potřebné k posouzení veřejného zdraví a vývoji očkovacích látek. Podle svého článku 3 se PIPF vztahuje pouze na sdílení viru H5N1 a jiných chřipkových virů s pandemickým potenciálem, nikoli však na sezónní chřipkové viry nebo jiné patogeny či biologické látky, které mohou být obsaženy v klinických vzorcích. Jde tedy o nový mnohostranný mechanismus ABS, který lze považovat za specializovaný nástroj podle článku 4 odst. 4 Nagojského protokolu, a případy, které mu podléhají, by měly být chápány ve smyslu článku 8, písm. b) Protokolu, tedy jako tzv. zvláštní hledisko. Pro úplnost je třeba zmínit, že další souvislosti týkající se živočišných a rostlinných patogenů jsou řešeny Světovou organizací pro zdraví zvířat (*World Organization for Animal Health*) a Mezinárodní úmluvou o ochraně rostlin (*International Plant Protection Convention*).⁴⁶³

Nařízení EU pochopitelně vychází z nastíněného mezinárodněprávního rámce. Oblast své působnosti vymezuje v článku 2, podle něhož se „vztahuje na genetické zdroje, na něž mají státy svrchované právo, a na tradiční znalosti související

⁴⁶² World Health Assembly Resolution 64.5, of 24 May 2011, *Pandemic influenza preparedness: sharing of influenza viruses and access to vaccines and other benefits*, Sixty-fourth World Health Assembly, 2011.

⁴⁶³ Greiber, T., Moreno, S. P., Åhrén, M., Carrasco, J. N., Kamau, E. C., Medaglia, J. C., Oliva, M. J., Perron-Welch, F. in cooperation with Natasha Ali, N., and Williams, C. *An Explanatory Guide to the Nagoya Protocol on Access and Benefit-sharing*. IUCN, Gland, Switzerland, 2012, s. 41 - 42.

s genetickými zdroji, k nimž je uplatněn přístup po vstupu Nagojského protokolu v platnost pro Unii". Vztahuje se také „na přínosy plynoucí z využívání těchto genetických zdrojů a tradičních znalostí souvisejících s genetickými zdroji". Nevztahuje se však na „genetické zdroje, u nichž jsou přístup a sdílení přínosů upraveny uvedenými specializovanými mezinárodními nástroji, které jsou v souladu s cíli úmluvy a Nagojského protokolu a nejsou s nimi v rozporu". Nařízení dále uvádí, že jím „nejsou dotčena pravidla členských států týkající se přístupu ke genetickým zdrojům, na něž státy mají srvchovaná práva v mezích působnosti článku 15 Úmluvy, a ustanovení členských států týkající se čl. 8 písm. j) Úmluvy o tradičních znalostech souvisejících s genetickými zdroji". Článek 2 také uvádí, že „nic v tomto nařízení nezavazuje členský stát k tomu, aby poskytl informace, o nichž se domnívá, že by jejich poskytnutí bylo v rozporu se zásadními zájmy jeho bezpečnosti".

Stávající české vnitrostátní právo neobsahuje definici genetického materiálu ani genetických zdrojů v šíři, v jaké je vymezují Úmluva a Protokol. Nařízení EU, jakožto bezprostředně závazný a přímo aplikovatelný předpis tuto situaci nyní mění, bude nicméně záležet na způsobu jeho adaptace a následné implementace. Dosud byly genetické zdroje definovány toliko pro účely oblasti výživy a zemědělství. Zákon č. 148/2003 Sb. o konzervaci a využívání genetických zdrojů rostlin a mikroorganismů významných pro výživu a zemědělství, ve znění pozdějších předpisů, upravuje podmínky a postupy ochrany, konzervace a využívání genetických zdrojů rostlin a mikroorganismů, které se nacházejí na území České republiky a jsou významné pro výživu a zemědělství. Tyto podmínky a postupy jsou upraveny v Národním programu konzervace a využívání genetických zdrojů rostlin a mikroorganismů významných pro výživu a zemědělství (dále jen "Národní program"), který je tvořen souborem legislativních, ekonomických, metodických a organizačních opatření, která mají zabezpečit shromažďování, dokumentaci, charakterizaci, hodnocení, konzervaci a trvalé využívání těchto zdrojů. Národní program se dále člení na tři podprogramy zaměřené na jednotlivé typy genetických zdrojů, tedy rostliny (Národní program konzervace a využívání genetických zdrojů rostlin a agrobiodiverzity), mikroorganismy a drobné živočichy (Národní program konzervace a využívání genetických zdrojů mikroorganismů a drobných živočichů hospodářského významu) a zvířata (Národní program konzervace a využívání genetických zdrojů zvířat

významných pro výživu a zemědělství).⁴⁶⁴ § 2 zákon č. 148/2003 Sb. stanoví: „Kde se v tomto zákoně mluví o genetickém zdroji, popřípadě o genetických zdrojích, rozumí se tím genetický zdroj rostliny a genetický zdroj mikroorganismu“. V odst. 1, písm. a) a b) stanoví, že genetickým zdrojem rostliny se rozumí „odrůda pěstované rostliny, krajová odrůda pěstované rostliny, genetická linie nebo planý druh rostliny, které jsou využitelné pro výživu a zemědělství, jsou zdrojem genetické rozmanitosti a jejich druh nebo rod je zařazen do Národního programu“, a dále že genetickým zdrojem mikroorganismu se rozumí „druh, kmen nebo rasa viroidů, virů, fytoplasm, bakterií, kvasinek, hub, sinic nebo řas, které jsou zařazené do Národního programu“. Zařazení do Národního programu je tedy definičním znakem genetických zdrojů rostlin a mikroorganismů. To platí obdobně i pro genetické zdroje zvířat, jejichž právní rámec tvoří zákon č. 154/2000 Sb. o šlechtění, plemenitbě a evidenci hospodářských zvířat, ve znění pozdějších předpisů (dále také „plemenářský zákon“). § 2 odst. 2, písm. a) plemenářského zákona uvádí, že genetickým zdrojem zvířete se rozumí „jedinec, sperma, vajíčko, embryo, popřípadě ostatní genetický materiál autochtonního nebo lokálně adaptovaného druhu, plemene nebo populace zvířete, nacházející se na území České republiky, mající význam pro výživu a zemědělství, pro uchování biologické a genetické rozmanitosti světového přírodního bohatství a pro umožnění jeho využívání pro potřeby současných i budoucích generací, zařazené do Národního programu konzervace a využívání genetických zdrojů zvířat významných pro výživu a zemědělství“.

27.3 Vlastnictví genetických zdrojů

Právní režim ABS vychází převážně z norem práva veřejného, obsahuje však také prvky soukromoprávní. To se projevilo již v motivech, na jejichž základě vůbec došlo k jeho přijetí. Ty byly totiž dány nejen zájmem mezinárodního společenství na ochraně biodiverzity, ale také konkrétními zájmy ekonomickými, byť ve výsledku třeba i s ochranou biodiverzity provázanými. Byly to totiž zejména rozvojové a tzv. megadiverzitní země, které prosadily zakotvení třetího cíle Úmluvy a vytvoření režimu ABS jejím článkem 15, a následně Nagojský protokolem. Důvodem byla skutečnost, že právě tyto země patří mezi nejčastější poskytovatele genetických zdrojů pro komerční a výzkumné účely, a argumentují mnoha případy, kdy dochází

⁴⁶⁴ Ministerstvo zemědělství. *Národní program konzervace a využívání genetických zdrojů rostlin, zvířat a mikroorganismů významných pro výživu a zemědělství*, Praha, 2012

ke “krádeži” genetických či biologických zdrojů spadajících do jejich jurisdikce, a to za účelem komerčního využití jinými zeměmi a bez jakéhokoliv zpětného sdílení zisků v případě komerčně úspěšných projektů, tedy k tzv. biopirátství.

Otázka vlastnictví genetických zdrojů, respektive výkonu suverénních práv k nim, má přitom z hlediska konstrukce režimu ABS nastavené Úmluvou a Protokolem několik rovin. Jednou z nich je rozlišování mezi zemí původu genetických zdrojů a zemí poskytujícími genetické zdroje. Podle článku 2 Úmluvy země původu genetických zdrojů znamená „*stát, který vlastní tyto genetické zdroje v podmínkách in situ*“, zatímco země poskytující genetické zdroje znamená „*zemi dodávající genetické zdroje získávané ze zdrojů in situ, včetně populací volně žijících i domestikovaných druhů, nebo získávané ze zdrojů ex situ, které mohly, ale nemusely mít původ v této zemi*“. Zmínka o “vlastnictví” genetických zdrojů v první uvedené definici souvisí s uznáním suverénního práva států na jejich biologické, respektive přírodní zdroje, jak se výslovně uvádí v preambulích Úmluvy i Protokolu a článku 15 odst. 1 Úmluvy. Třetí odstavce článku 15 Úmluvy nicméně zužuje působnost tohoto článku, stejně jako působnost článků 16 (převod technologií a přístup k nim) a 19 (zacházení a rozdělování přínosů z biotechnologií) pouze na ty zdroje, které jsou poskytnuty smluvními stranami jako zeměmi původu takových zdrojů, nebo jinými stranami, které si opatřily genetické zdroje v souladu s Úmluvou.

Další rovinou úvah o vlastnictví genetických zdrojů jsou situace, na které reaguje článek 11 Protokolu nazvaný Přeshraniční spolupráce, který v odstavci 1 uvádí, že „*v případech, kdy se tytéž genetické zdroje nacházejí in situ na území více než jedné smluvní strany, tyto strany budou vhodným způsobem usilovat o spolupráci, případně se zapojením domorodých a místních společenství, a to s cílem realizovat tento Protokol*“. Jelikož biodiverzita ctí spíše přirozené a nikoli politické hranice, ve většině případů mají genetické zdroje několik zemí původu a situace předpokládaná odstavcem 1 je tedy spíše normou než výjimkou. V důsledku toho byla spolupráce mezi zeměmi původu identifikována jako důležitý aspekt pro dosažení rovnocenného sdílení přínosů, stejně jako pro zachování biologické rozmanitosti a udržitelné využívání jejích složek. Jde také o otázku, jak se vyhnout situacím, kdy přístup bude realizován přednostně v zemi původu s žádnými nebo nenáročnými požadavky na ABS. Výraz „*tytéž genetické*

zdroje“ uvedený v odstavci 1 může být chápán několika způsoby. Jedním z možných, zřejmě však příliš zjednodušeným, je mínit tím stejné druhy. Genetické zdroje používané ve výzkumu a vývoji často nejsou přítomny ve všech populacích jednoho druhu. O tytéž genetické zdroje na území více než jedné strany by tedy šlo pouze tehdy, když by populace druhu v těchto zemích sdílely konkrétní využitelné genetické nebo biochemické vlastnosti. Nicméně shoda o důležitosti spolupráce nebyla v textu Protokolu převedena do silných a jednoznačných závazků, jelikož během vyjednávání byly zřejmé koncepční i praktické obtíže s tím související. Jako zásadní se pro požadavek na spolupráci jeví nezbytnost respektovat svrchovaná práva států nad jejich přírodními zdroji a na bilaterální přístup k ABS. Kromě toho se přístup k ABS mezi jednotlivými zeměmi značně liší, což spolupráci ještě dále komplikuje. Smluvní strany tedy mají „*usilovat o spolupráci [...] s cílem realizovat tento Protokol*“, což má ke spolupráci povzbudit, ale zároveň se přepokládá, že dosažení takovéto spolupráce nemusí být vždy možné. Příkladem již existujícím je Andské společenství, které již v roce 1996 přijalo rozhodnutí o vytvoření výboru, který má za úkol podporovat management, monitoring a kontrolu oprávnění k přístupu ke genetickým zdrojům a jejich derivátům, které existují ve dvou nebo více členských zemích.⁴⁶⁵

A je třeba zmínit ještě jednu rovinu úvah o vlastnictví genetických zdrojů, na kterou opakovaně upozorňují zástupci domorodých a místních společenství z různých částí světa.⁴⁶⁶ A sice na skutečnost, že mnohá tato společenství a jejich normativní systémy institut vlastnictví, respektive vlastnictví přírodních zdrojů, vůbec neznají, případně ho znají pouze v podobě vlastnictví kolektivního, nikoli individuálního. Navíc mnoho předmětů a zdrojů

⁴⁶⁵ Greiber, T., Moreno, S. P., Åhrén, M., Carrasco, J. N., Kamau, E. C., Medaglia, J. C., Oliva, M. J., Perron-Welch, F. in cooperation with Natasha Ali, N., and Williams, C. *An Explanatory Guide to the Nagoya Protocol on Access and Benefit-sharing*. IUCN, Gland, Switzerland, 2012, s. 134.

⁴⁶⁶ Pokud jde o Evropu, jsou to zejména zástupci Sámů a dalších domorodých komunit Skandinávie, případně zástupci zemí, do jejichž jurisdikce spadají zámořská území obývaná domorodými obyvateli, jako např. Francie. ČR oficiálně deklaruje, že na jejím území domorodé a místní komunity ve smyslu Úmluvy a Protokolu nežijí.

považují za nezczizitelné, nezbytné pro zachování vlastní identity a zajištění přežití. Domorodé normativní systémy tak namísto užité a ekonomické hodnoty spíše zdůrazňují posvátnou či duchovní hodnotu přírodních zdrojů.⁴⁶⁷

Nařízení EU se problematice vlastnictví genetických zdrojů přímo nevěnuje, ale zaměřuje se na plnění povinností plynoucích z režimu ABS jejich uživatelů. Z hlediska soukromoprávního je nicméně významné, že pravidla stanovená nařízením se týkají také sdílení přínosů, ke kterým má docházet na základě vzájemně dohodnutých podmínek (MAT) ve smyslu článku 15 odst. 7 Úmluvy a článku 5 Protokolu. Ty jsou sice soukromoprávními smlouvami, které se uzavírají podle právního řádu, které si strany smlouvy určí, právní rámec nastavený nařízením EU však přináší veřejnoprávní kontrolu dodržování těchto soukromoprávních vztahů. Bude však otázkou výkladu a aplikační praxe, zda příslušné orgány budou zkoumat i obsah jednotlivých MAT, či zda se budou zabývat toliko jejich formálním doložením, bez ohledu na to, jakým způsobem sdílení přínosů skutečně řeší, a jakým způsobem při tom zohledňují dotčená vlastnická práva. V této souvislosti je relevantní také příloha Nagojského protokolu, která v návaznosti na jeho článek 5 uvádí indikativní seznam peněžních a nepeněžních přínosů, které mohou být prostřednictvím MAT sdíleny.

Vlastnictví je, jakožto soukromoprávní institut, upraveno především vnitrostátním právem, v případě České republiky zejména LZPS a NOZ. Je-li řeč o genetických zdrojích v jejich různých podobách, jsou relevantní ustanovení NOZ týkající věci a jejich rozdělení (§ 489 a násl.), zejména vymezení právní povahy živých zvířat (§ 494), rostlinstva (§ 507), plodů a užitků (§ 491) či hodnoty a ceny (§ 492). Na to navazují ustanovení o nabývání vlastnictví (§ 1045 a násl.), zejména soubor norem týkajících se zvířat (§ 1046 až 1049),⁴⁶⁸ plodů (§ 1066) a stromu (§ 1067). Pro případné transakce a další nakládání s genetickými zdroji jsou pak relevantní ustanovení o závazcích

⁴⁶⁷ Alexander, M., Hardison, P., Áhrén, M. *Study on compliance in relation to the customary law of indigenous and local communities, national law, across jurisdictions, and international law*. Consultancy Paper, Secretariat of Convention on Biological Diversity, 2007, s. 4.

⁴⁶⁸ K některým úskalím, které rekodifikace soukromého přinesla ve vztahu ke zvířatům, viz Müllerová, H. *Zvíře jako předmět právní úpravy veřejného práva a nový občanský zákoník*. České právo životního prostředí, sv. 35. Praha, 2014, s. 9-28.

(§ 1721 a násl.), ať už z jednání právního (§ 2055 a násl.) či protiprávního (§ 2894 a násl.). Vzhledem k mezinárodní povaze režimu ABS jsou relevantní také kolizní pravidla stanovená zákonem č. 91/2012 Sb., o mezinárodním právu soukromém. Z rozmanitosti subjektů, které s genetickými zdroji nakládají, a z rozmanitosti samotných genetických zdrojů a možných způsobů jejich využití (viz níže) bude plynout potřeba nastavit soukromoprávní režim vždy po vyhodnocení každé konkrétní situace.

27.4 Využívání genetických zdrojů

Genetické zdroje jsou využívány v celé řadě oborů. Odhaduje se, že v roce 2006 činil objem světového obchodu ve farmaceutickém průmyslu 640 miliard dolarů, přičemž 20 - 25 % těchto prostředků bylo založeno na využití genetických zdrojů. Mezi další nejvýznamnější sektory patří biotechnologický průmysl s objemem 70 mld., obchod se zemědělskými semeny v objemu 30 mld. či potravinářský průmysl také s 30 mld., přičemž v těchto odvětvích tvoří využívání genetických zdrojů většinu či alespoň podstatnou část produkce.⁴⁶⁹ Kromě těchto odvětví jsou v Evropě genetické zdroje využívány v kosmetickém průmyslu, ve šlechtitelském a plemenářském průmyslu, v botanických a zoologických zahradách, ve sbírkách semen či mikroorganismů a v akademickém výzkumu.⁴⁷⁰

Jak bylo nastíněno v úvodu, Úmluva a Protokol vymezují právní režim ABS, přičemž stanoví pravidla pro využívání genetických zdrojů napříč uvedenými sektory, za podmínky, že se v daném sektoru neuplatňuje zvláštní režim, jak je tomu zejména v případě ITPGRFA při využívání genetických zdrojů pro výživu a zemědělství. Základními nástroji jsou tedy možná regulace přístupu prostřednictvím předchozího informovaného souhlasu (PIC), jakožto veřejnoprávního aktu vydaného příslušným orgánem daného státu, a dojednání vzájemně dohodnutých podmínek (MAT), jakožto soukromoprávní smlouvy mezi poskytovatelem a odběratelem genetického zdroje o sdílení přínosů z jeho využití.

⁴⁶⁹ Ten Brink, P., ed. *The Economics of Ecosystems and Biodiversity in National and International Policy Making*, Abingdon, Routledge, United Kingdom, 2011, s. 17.

⁴⁷⁰ IEEP, Ecologic and GHK. *Study to analyse legal and economic aspects of implementing the Nagoya Protocol on ABS in the European Union*. Final report for the European Commission, DG Environment. Institute for European Environmental Policy, Brussels and London, 2012, s. 173 - 174.

Narizení EU povinnosti uživatelů genetických zdrojů dále rozvádí. Článkem 4 narizení je uživatelům uložena povinnost postupovat s náležitou péčí, aby se ujistili, že genetické zdroje využívají za splnění výše uvedených podmínek týkajících se získání PIC a uzavření a dodržování MAT. V návaznosti na to uživatelé mají povinnost získat, uchovat a předat dalším uživatelům mezinárodně uznávaný certifikát o shodě, jakož i informace o obsahu MAT, které mají význam pro následné uživatele. Pokud není žádný mezinárodně uznávaný certifikát o shodě k dispozici, mají uživatelé povinnost získat informace a příslušné dokumenty ohledně data, místa přístupu ke genetickým zdrojům nebo tradičním znalostem souvisejícím s genetickými zdroji a jejich popisu, a dále informace ohledně existence nebo neexistence práv a povinností týkajících se přístupu a sdílení přínosů, včetně práv a povinností týkajících se následných aplikací a uvedení na trh. Informace, které mají význam pro přístup a sdílení přínosů jsou uživatelé povinni uchovávat po dobu dvaceti let po skončení období využívání. Monitorování dodržování těchto pravidel uživateli je upraveno v článku 7 narizení, který stanoví, že členské státy a Komise požádají všechny příjemce finančních prostředků na výzkum spojený s využíváním genetických zdrojů a tradičních znalostí souvisejících s genetickými zdroji, aby prohlásili, že postupují s náležitou péčí v souladu s článkem 4. Ve fázi konečného vývoje produktu vyvinutého využíváním genetických zdrojů nebo tradičních znalostí souvisejících s těmito zdroji uživatelé učiní prohlášení, že splnili povinnosti podle článku 4 a zároveň předloží příslušné informace z mezinárodně uznávaného certifikátu o shodě, nebo informace požadované článkem 4 narizení v případě neexistence certifikátu. Příslušné orgány členských států předají tyto informace do Informačního systému pro přístup a sdílení přínosů, zřízenému podle článku 14 Nagojského protokolu.⁴⁷¹ Příslušné orgány však mají věnovat náležitou pozornost zachování důvěrnosti obchodních a průmyslových informací, pokud je tato důvěrnost stanovena unijními nebo vnitrostátními právními předpisy za účelem ochrany oprávněných hospodářských zájmů, zejména pokud jde o určení genetických zdrojů a určení jejich využívání. Detailní úprava tohoto postupu bude ještě předmětem prováděcích aktů, které má Evropská komise k provedení článku 7 narizení přijmout. Článek

⁴⁷¹ The Access and Benefit-sharing Clearing-house, <https://absch.cbd.int>.

9 nařízení je pak věnován kontrolám dodržování těchto pravidel uživateli. Členské státy mají zajistit, aby kontroly byly účinné, přiměřené a odrazující, a aby odhalovaly případy, kdy uživatelé nedodržují toto nařízení. Ve snaze zjednodušit implementaci režimu ABS přináší nařízení některé další nové prvky. Článek 5 nařízení EU předpokládá vytvoření registru sbírek v Unii spravovaného Evropskou komisí. Aby však mohla být sbírka nebo její část zařazena do registru, musí být prokazatelně schopna používat standardní postupy při výměně vzorků genetických zdrojů a souvisejících informací s jinými sbírkami a při poskytování vzorků a informací třetím osobám za účelem jejich využívání v souladu s Úmluvou a Protokolem. Sbíрка může poskytovat genetické zdroje a související informace třetím osobám za účelem jejich využívání pouze s dokumentací prokazující, že přístup ke genetickým zdrojům a souvisejícím informacím byl uplatněn v souladu s platnými právními předpisy týkajícími se přístupu a sdílení přínosů a případně se vzájemně dohodnutými podmínkami. Sbíрка také musí vést záznamy o všech vzorcích genetických zdrojů a souvisejících informacích poskytnutých třetím osobám za účelem jejich využívání, podle možnosti zavést nebo využívat jedinečné identifikátory u vzorků genetických zdrojů poskytnutých třetím osobám a používat vhodné nástroje ke sledování a monitorování výměn vzorků genetických zdrojů a souvisejících informací s jinými sbírkami. Příslušný členský stát zváží na žádost držitele sbírky v jeho jurisdikci zařazení dané sbírky nebo její části do registru. Poté, co ověří, že sbírka nebo její část splňuje stanovená kritéria, oznámí členský stát Komisi bez zbytečného prodlení název sbírky a kontaktní údaje dané sbírky a jejího držitele a typ sbírky. Komise takto získané informace neprodleně zařadí do registru. Členskými státy je uloženo pravidelně ověřovat, zda každá sbírka nebo část sbírky spadající pod jejich jurisdikci, která je zařazena do registru, splňuje stanovená kritéria a případně sjednat opatření k nápravě. Pro uživatele je podstatné, že pokud získávají genetický zdroj ze sbírky, která je uvedena v registru, pohlíží se na ně jako na uživatele, kteří postupovali s náležitou péčí ve smyslu článku 4 nařízení. Vedle zařazení do registru podle článku 5 jsou další možnosti usnadnění uplatňování režimu ABS tzv. osvědčené postupy předpokládáné článkem 8 nařízení. Ten stanoví, že sdružení uživatelů nebo jiné zúčastněné strany mohou Komisi předložit žádost o to, aby kombinace

postupů, nástrojů nebo mechanismů, kterou vytvořily a na niž dohlížíjí, byla uznána za osvědčený postup v souladu s požadavky tohoto nařízení. Žádost musí být podložena dokumentací a informacemi. V případě, že Komise rozhodne, že konkrétní kombinace postupů, nástrojů nebo mechanismů umožňuje uživateli, který ji účinně provádí, dodržovat povinnosti stanovené v člancích 4 a 7 nařízení, uzná ji jako osvědčený postup. Pokud by však existovaly důkazy o opakovaných nebo závažných případech, kdy uživatelé uplatňující osvědčený postup nedodržují své povinnosti, Komise nedostatky přezkoumá a případně uznání osvědčeného postupu zruší. Ve vztahu k prosazování nařízení jako celku je významný také článek 11, který ukládá členským státům stanovit pravidla týkající se sankcí za porušení článků 4 a 7, a přijmou veškerá opatření nezbytná k zajištění jejich uplatňování. Stanovené sankce musí být účinné, přiměřené a odrazující. Členské státy mají oznámit Komisi, jakým způsobem uplatňování článku 11 zjistí, a to do 11. 6. 2015, respektive jí neprodleně oznámit jakékoli jejich následné změny.

V České republice se genetické zdroje vyskytují v podmínkách *in situ*, tzn. ve volné přírodě, i v podmínkách *ex situ*, tzn. v kolekcích a jiných zařízeních typu genobank, v nichž jsou genetické zdroje uchovávány. V kontextu příprav ratifikace Protokolu a adaptace nařízení EU bude nezbytné zvážit právní režim genetických zdrojů ve volné přírodě. Lze předpokládat, že tyto genetické zdroje *in situ* nemají až tak zásadní význam, a že většina genetických zdrojů skutečně nebo potenciální hodnoty se nacházejí ve formě *ex situ*. Podle stávajícího právního režimu, daného zejména ZOPK, se žádný PIC nevyžaduje a přístup k těmto zdrojům je tedy volný. Nařízení EU řešení této otázky ponechává na členských státech, Protokol možnost volného přístupu také připouští, z jeho článku 6 ovšem plyne, že pokud stát zvolí tuto možnost, mělo by to být v zájmu zajištění právní jistoty výslovně upraveno. Součástí případné diskuse o zavedení regulace přístupu ke genetickým zdrojům ve volné přírodě a sdílení přínosů z jejich využívání prostřednictvím MAT by mělo být také zohlednění vlastnických práv ke konkrétním genetickým zdrojům. Co se týče genetických zdrojů nacházejících se *ex situ* v kolekcích a jiných zařízeních, jejich právní režim se odvíjí od regulace toho kterého odvětví, v němž jsou tyto zdroje shromažďovány a využívány.

Pokud jde tedy využívání genetických zdrojů v ČR, dochází k němu zejména pro výživu a zemědělství v rámci již zmíněného Národního programu, a dále ve farmaceutickém, kosmetickém a biotechnologickém průmyslu, v lesnictví, v zoologických a botanických zahradách, a v akademické sféře.

Farmaceutický průmysl se zapojuje do výzkumu, vývoje a výroby léků a léčivých přípravků, přičemž využití genetických zdrojů v tomto sektoru je velmi komplexní. Farmaceutické firmy mohou získávat materiál přímo z volné přírody, ze soukromých i veřejných sbírek či od obchodníků, mohou využívat již částečně zpracovaný materiál z laboratoří financovaných ze soukromých i veřejných zdrojů. Jelikož většinou působí globálně, získávají materiál ze zdrojů alokovaných v EU i mimo EU. Právní rámec tohoto sektoru je výrazně harmonizován na úrovni unijního práva.⁴⁷² Z vnitrostátních pramenů práva lze zmínit zejména zákon č. 378/2007 Sb., o léčivech, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 123/2000, o zdravotnických prostředcích, ve znění pozdějších předpisů, které zohledňují také unijní legislativu. Pokud jde o léčiva, získávání informací o genetických zdrojích je možné v zásadě pouze v rámci registračního řízení. Postup registrace je v rámci EU plně harmonizován směrnicí 2001/83/ES o kodexu Společenství týkajícím se humánních léčivých přípravků, která upravuje taxativně náležitosti žádosti o registraci léčivého přípravku. Procedura vzájemného uznávání a centrální registrace se pak řídí nařízením č. 726/2004, kterým se stanoví postupy Společenství pro registraci humánních a veterinárních léčivých přípravků a dozor nad nimi a kterým se zřizuje Evropská agentura pro léčivé přípravky. Kromě léčiv jsou dále využívány zdravotnické prostředky. Definiční tohoto pojmu velmi podrobně vymezuje § 2 zákona o zdravotnických prostředcích. Stručně lze uvést, že zdravotnickým prostředkem se kromě jiného rozumí také materiál nebo jiný předmět, použitý samostatně nebo v kombinaci, určený výrobcem pro použití u člověka za účelem prevence, léčby nebo mírnění choroby, poranění nebo zdravotního postižení. Také problematika zdravotnických prostředků je regulována řadou unijních předpisů, z nichž vyplývá, že se v rámci harmonizovaných pravidel v ČR registrace zdravotnických prostředků neprovádí. Ministerstvo zdravotnictví nicméně

⁴⁷² Podrobně viz Státní ústav pro kontrolu léčiv: Legislativa EU, <http://www.sukl.cz/sukl/legislativa-ceske-republiky-1>.

vede databázi zdravotnických prostředků, obsahující více než 3500 položek, které v průběhu minulých dvou let prošly novým ohlašovacím procesem. Vzhledem k velice širokému pojetí genetických zdrojů a biotechnologií v definici, která je uvedena v Protokolu, existuje značné množství zdravotnických prostředků, ve kterých jsou genetické zdroje využívány. Souhrnně lze nicméně konstatovat, že zavádění nových opatření vztahujících se k léčivům a zdravotnickým prostředkům je na úrovni ČR v současné době výrazně omezeno mírou harmonizace s unijním právem. Bude tedy záležet, jakým způsobem dojde k adaptaci a následné implementaci nařízení EU o ABS, jelikož v průběhu projednávání jeho návrhu nebylo o aktualizaci dotčených evropských předpisů týkajících se léčiv a zdravotnických prostředků diskutováno.

Kosmetický průmysl je pouze částečně závislý na sběru genetických zdrojů z volné přírody, především rostlin a jejich derivátů, jelikož většina kosmetických přípravků je založena na bázi již stávajících produktů. Využití genetických zdrojů v tomto sektoru nicméně je, obdobně jako u farmaceutického průmyslu, velmi komplexní. Kosmetický průmysl je zastoupen stovkami malých a středně velkých podniků na celém území EU, avšak podniky mezinárodního významu jsou situovány především ve Francii a Německu. Situace v ČR je poněkud nepřehledná, jelikož v případech řady subjektů se jedná pouze o distributory, a ne všichni čeští výrobci kosmetiky jsou členy profesního Sdružení výrobců, dovozců, vývozců a prodejců kosmetických prostředků a surovin pro jejich výrobu. Dalším praktickým problémem je, že některé kosmetické výrobky jsou prezentovány jako „léčebná kosmetika“, přestože žádná taková kategorie neexistuje, a je vždy na posouzení, zda se skutečně jedná ještě o kosmetický přípravek, nebo jde již o zdravotnický prostředek či léčivý přípravek. Základním pramenem práva je na úrovni EU nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1223/2009 ze dne 30. listopadu 2009 o kosmetických přípravcích. Ustanovení tohoto nařízení zaměřená na složení a značení přípravků mají zajistit ochranu lidského zdraví a poskytování informací spotřebitelům, pozornost je věnována také hodnocení bezpečnosti přípravků a zákazu zkoušek na zvířatech. Článek 13 nařízení obsahuje seznam informací, které musí odpovědné osoby a za určitých okolností i distributoři kosmetických přípravků oznámit prostřednictvím Evropského portálu notifikace

kosmetických přípravků, z něhož jsou některé informace zpřístupňovány příslušným orgánům (pro účely dozoru nad trhem, analýzu trhu, hodnocení a informování spotřebitelů) a toxikologickým střediskům nebo obdobným subjektům zřízeným členskými státy (pro účely lékařského ošetření). Z vnitrostátních pramenů práva je relevantní ZOVZ, který upravuje ve vztahu ke kosmetickým přípravkům zejména povinnosti výrobce, dovozce, prodávajícího a distributora předmětů běžného užívání a další podmínky pro vývoj, výrobu, uvedení na trh, distribuci a dovoz kosmetických prostředků.

Biotechnologický průmysl patří mezi jedno z nejvíce se rozvíjejících odvětví, ve kterém je využívána široká škála genetických zdrojů, jejich derivátů a souvisejících informací. Existuje celá škála oblastí, v nichž se biotechnologie uplatňují. Podle portálu Gate2Biotech, který spojuje biotechnologickou komunitu ve střední Evropě a mapuje novinky v tomto oboru, se rozlišují rostlinná biotechnologie, živočišná biotechnologie, biotechnologie životního prostředí, biotechnologie enzymů, mikrobiální a buněčná biotechnologie, vývoj lidských a živočišných diagnostik, farmaceutik, a vývoj obecné biotechnologie.⁴⁷³ Obecně lze konstatovat, že jedná o odvětví, které je na celosvětové, evropské i národní úrovni dosti nepřehledné. V ČR se biotechnologie tradičně uplatňují především v oblasti potravinářství a ve farmaceutickém průmyslu. V oblasti biotechnologií také dochází ke spolupráci soukromého sektoru s akademickou sférou. Při implementaci Protokolu a nařízení EU bude tedy nezbytné uplatnit sektorový přístup, tzn. zohlednit specifika jednotlivých oblastí biotechnologií a přizpůsobit či vytvořit pro ně relevantní právní normy.

Pro oblast lesnictví je relevantním předpisem ve vztahu k právnímu režimu ABS především zákon č. 149/2003 Sb., o uvádění do oběhu reprodukčního materiálu lesních dřevin lesnický významných druhů a umělých kříženců, určeného k obnově lesa a k zalesňování, ve znění pozdějších předpisů (zákon o reprodukčním materiálu lesních dřevin), který stanoví podmínky, za nichž lze uvádět do oběhu reprodukční materiál lesních dřevin lesnický významných druhů a umělých kříženců, určený k obnově lesa a k zalesňování a pro udržování a zvyšování biologické různorodosti lesa včetně genetické různorodosti stromů a pro trvale udržitelné hospodaření v lesích.

⁴⁷³ Gate2Biotech: Biotech segmenty, <http://www.gate2biotech.cz/segments/>.

Prostřednictvím ustanovení § 6 a § 8 je ve vztahu k tomuto materiálu zavedena procedura obdobná PIC. Ostatní prvky Protokolu však v tomto zákoně nijak zohledněny nejsou. Z hlediska adaptace nařízení EU a následné implementace režimu ABS je namíste věnovat pozornost také právnímu režimu uvádění dřeva a dřevařských výrobků na trh. Jelikož se jedná o problematiku obchodu se dřevem jakožto s komoditou, netýká se to působnosti Protokolu. Pro jeho implementaci v EU je nicméně relevantní, že již přijatá unijní i národní legislativa také zavádí pro tuto oblast systém náležité péče a s ním související nástroje kontroly.⁴⁷⁴

Zoologické zahrady se při své činnosti zaměřují především na získávání genetických zdrojů z *in situ* podmínek a na konzervaci genetických zdrojů v podmínkách *ex situ*, edukaci a prezentace genetických zdrojů veřejnosti. Částečně také provádějí základní výzkum založený na využívání genetických zdrojů, to ovšem pouze s cílem podpory programů *ex situ*. Jsou přitom regulovány zejména zákonem č. 162/2003 Sb., o podmínkách provozování zoologických zahrad, ve znění pozdějších předpisů (zákon o zoologických zahradách) a zákonem č. 100/2004 Sb. o ochraně druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin regulováním obchodu s nimi a dalších opatřeních k ochraně těchto druhů, ve znění pozdějších předpisů (zákon o obchodování s ohroženými druhy). Zákon o zoologických zahradách však upravuje toliko podmínky a postup vydání licence k provozování zoologických zahrad, základní podmínky pro poskytování dotací a kontrolu nad dodržováním povinností plynoucích z tohoto zákona. Z hlediska Nagojského protokolu je relevantní toliko ustanovení § 4 odst. 2, podle něhož žádost o licenci k provozování zoologické zahrady musí obsahovat také přehled o účasti ve výzkumu prospěšném pro ochranu druhů, informace o účasti na výměně informací týkajících se ochrany druhů a informace o způsobu vedení průběžných záznamů o kolekci volně žijících živočichů. Bližší podmínky zohledňující Protokol v celé jeho šíři však stanoveny nejsou.

Činnost botanických zahrad je regulována toliko obecnou úpravou zákona o ochraně přírody a krajiny, a zákona o obchodování s ohroženými druhy.

⁴⁷⁴ Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 995/2010, kterým se stanoví povinnosti hospodářských subjektů uvádějících na trh dřevo a dřevařské výrobky, zákon č. 226/2013 Sb., o uvádění dřeva a dřevařských výrobků na trh.

Mezi aktivity botanických zahrad přitom patří konzervace genetických zdrojů v rámci *ex situ* kolekcí, edukace, prezentace sbírek veřejnosti a provádění základního výzkumu na genetických zdrojích, věnují se ale také sběru genetických zdrojů *in situ*, často na sběrových expedicích v zahraničí, nákupem nebo výměnou osiva a jiného materiálu. V rámci činnosti botanických zahrad dominuje nekomerční využívání genetických zdrojů, nicméně v některých případech nelze stanovit přesnou hranici mezi komerčním a nekomerčním využitím, protože i výsledek např. taxonomického výzkumu může být impulsem k zahájení výzkumu na biochemickém složení daného druhu a hledání zajímavých genetických vlastností. Kromě botanických zahrad se řada rostlinných genetických zdrojů nachází v soukromých sbírkách. Soukromých drobných pěstitelů je velké množství, přičemž mnozí jsou napojeni na zahrádkářskou a zahradnickou produkci. V kontextu ratifikace Protokolu je tedy namíste otevřít diskuzi o přijetí právního rámce činnosti botanických zahrad, jelikož je patrné, že stávající, v zásadě neregulovaná praxe jeho naplnění nezajišťuje. Tento případný právní rámec by se přitom nemusel (neměl) omezovat toliko na režim ABS, ale mohl (měl) by zahrnout fungování botanických zahrad v celé šíři, respektive analogicky právnímu rámci zoologických zahrad (licencování, finanční podpora, kontrola apod.). Podobně jako biotechnologické firmy, také akademické instituce jsou zapojeny do celé řady odvětví, v nichž dochází k využívání genetických zdrojů získaných z volné přírody i z *ex situ* sbírek. Využívání genetických zdrojů přitom zahrnuje základní i aplikovaný výzkum, jehož výsledky mohou být dále využívány dalšími subjekty ze sféry nekomerční (zejména publikační činnost a vědecká spolupráce) i komerční (např. firmy zabývající se biotechnologiemi, se kterými vysoké školy mohou úzce spolupracovat již v rámci samotného výzkumu). Využívání genetických zdrojů ve smyslu Úmluvy a Protokolu akademickými pracovišti není v současné době upraveno žádnými speciálními pravidly. Transakce s genetickými zdroji tak probíhají mezi těmito pracovišti či s dalšími subjekty víceméně na neformální úrovni. Výjimkou jsou pracoviště, které se řídí zvláštní legislativou, nebo mají zavedeny vlastní standardizované postupy. To se týká rostlinných genetických zdrojů pro výživu a zemědělství v režimu ITPGRFA, či genetických zdrojů představujících zdravotní a jiná rizika pro člověka, zvířata či rostliny. Zvláštní

pozornost věnuje Protokol výzkumné sféře v článku 8, písm. a), kde vybízí smluvní strany, aby vytvořili podmínky pro podporu nekomerčního výzkumu prostřednictvím zjednodušených opatření pro přístup ke genetickým zdrojům. Jistým úskalím je přitom rozlišení komerčního a nekomerčního výzkumu. V nařízení EU je pak výzkumu věnována pozornost v kontextu opatření na dodržování právního souladu uživateli genetických zdrojů, konkrétně v článku 7 odst. 1. Podle něho „členské státy a Komise požádají všechny příjemce finančních prostředků na výzkum spojený s využíváním genetických zdrojů a tradičních znalostí souvisejících s genetickými zdroji, aby prohlásili, že postupují s náležitou péčí v souladu s článkem 4“. Na vnitrostátní úrovni je v tomto kontextu relevantní zákon č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací z veřejných prostředků, ve znění pozdějších předpisů (zákon o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací), který v § 18 stanoví, že uchazeč o projekt vědy a výzkumu spadající do veřejné soutěže ve vědě a výzkumu musí mj. deklarovat příslušné oprávnění k činnosti, je-li vyžadováno zvláštním právním předpisem. Tímto zvláštním právním předpisem může být v tomto případě i nařízení EU o ABS. Každý návrh projektu, který se bude zabývat využitím genetických zdrojů, by tedy měl mezi svými povinnými přílohami uvádět také dokumenty relevantní pro naplnění požadavků režimu ABS.

27.5 Závěr

Výše uvedené je velmi stručným nástinem problematiky ABS, která je v současné době řešena na řadě mezinárodních fór, o některých, z nichž byla zmínka, v rámci Evropské unie a v souvislosti s probíhající ratifikací Nagojského protokolu a adaptací nařízení EU také na naší vnitrostátní úrovni. Nutno zdůraznit, že jde také o pouze dílčí nástin, zaměřený toliko na genetické zdroje a některé aspekty jejich vlastnictví a využívání. Je nutno mít na paměti, že nedílnou součástí problematiky ABS je také využívání tradičních znalostí souvisejících s genetickými zdroji a zapojení domorodých a místních společenství, které jsou obvykle nositeli těchto znalostí. Tím se otevírá další široká sféra témat a souvislostí týkajících se práv duševního vlastnictví, která by si vyžádala samostatné pojednání. V kapitole byly také pouze letmo zmíněny jednotlivé prvky režimu ABS. Přitom odpovídající nastavení způsobu regulace přístupu k jednotlivým typům genetických

zdrojů, nastavení pravidel pro uzavírání vzájemně dohodnutých podmínek, rozdělení kompetencí pro výkon kontroly dodržování právního souladu či způsob ukládání sankcí za jeho porušení tvoří ve své provázanosti a potřebě efektivnosti i flexibility pro jednotlivé odvětví skutečnou výzvu. Tato a další témata týkající se režimu ABS bude při dotváření jeho právního rámce i při jeho praktické implementaci nutno ještě promyslet, prodiskutovat a prosadit.

VI PODNIKATEL A VLASTNÍK VE SPRÁVNÍCH PROCESECH S VLIVEM NA ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ

28 Vlastník nemovitostí ve správních procesech v oblasti životního prostředí

Ivana Průchová

28.1 Základní východiska

Vlastníci nemovitostí vystupují jako subjekty celé škály správních procesů, v rámci nichž hrají specifickou a významnou roli ty z nich, které se přímo či zprostředkovaně dotýkají či mohou dotknout stavu životního prostředí. Za základní výchozí tezi je třeba přijmout to, že je nezpochybnitelné, že ve správních procesech, které se týkají území, resp. konkrétních pozemků, případně jejich součástí a příslušenství či dalších nemovitostí, které se na pozemcích (či pod nimi) vyskytují, musejí jejich vlastníci zaujmát právní postavení, které jim umožní obsah realizace jejich vlastnického práva kvalifikovaně ovlivnit. Již na počátku úvah souvisejících s postavením vlastníků v těchto procesech je však třeba zdůraznit, že tak, jak jsme připustili rozmanitost správních procesů s dopady na stav životního prostředí, musíme připustit i to, že pozici vlastníků nemovitostí v nich bude ovlivňovat více faktorů než pouhý závěr, že jim přísluší vlastnické právo k nemovitosti. Proto ne vždy bude jediným možným a ústavně konformním řešením přiznání jim v každém správním procesu, který se týká jejich nemovitosti (časově bezprostředně či ev. v delší časové perspektivě) privilegované postavení. Naopak s ohledem na povahu správního procesu (z hlediska věcného, časového a systémového co do jeho vztahu k jiným souvisejícím správním procesům) je možné, aby vlastníků nemovitostí právní úprava nepřiznávala privilegované postavení a s ohledem na právní prostředky zapojení se do správního procesu je podřazovala do kategorie osob v postavení „veřejnosti“ či „každého“. Jako příklad lze ze škály správních procesů s dopady na stav životního prostředí uvést např. proces posuzování vlivů

na životní prostředí⁴⁷⁵, či proces projednávání bezpečnostního programu, bezpečnostní zprávy a vnějšího havarijního plánu⁴⁷⁶, ze správních řízení např. řízení o vydání integrovaného povolení⁴⁷⁷. V těchto případech je však třeba vždy pečlivě zvážit, zda skutečně v jiných správních procesech – věcně a časově navazujících a souvisejících procesech je pozice vlastníků skutečně dostatečně právně zakotvena. Z tohoto důvodu budou předmětem zájmu této kapitoly jak správní procesy, v nichž mají vlastníci nemovitostí privilegované postavení, tak správní procesy, které jim je nepřiznává a to s cílem posoudit ústavnost, zákonnost a efektivnost takového přístupu zákonodárce.

28.2 Vlastníci nemovitostí a proces posuzování vlivů na životní prostředí

Posuzování vlivů na životní prostředí představuje jeden ze základních a zásadních nástrojů prosazování veřejného zájmu na ochraně životního prostředí. Vlastníkům nemovitostí se dotýkají jak výsledky posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí, tak výsledky posuzování záměrů na životní prostředí.

28.2.1 *Vlastníci nemovitostí a posuzování vlivu koncepcí na životní prostředí*

V případě posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí se jedná za prvé o případy posuzování oborových (resortních koncepcí) a za druhé o posuzování nástrojů územního plánování z hlediska jejich vlivu na životní prostředí. Toto rozlišení je s ohledem na vysledování procesní pozice vlastníků nemovitostí v nich významné.

V případě **resortních koncepcí** probíhá posuzování jejich vlivů na životní prostředí samostatně podle pravidel zakotvených v zákoně č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon EIA“). Vlastníci nemovitostí jsou z hlediska svých oprávnění

⁴⁷⁵ Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů, blíže k tomuto správnímu procesu viz dále.

⁴⁷⁶ Zákon č. 59/2006 Sb., o prevenci závažných havárií způsobených vybranými nebezpečnými látkami nebo chemickými výrobky a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, blíže k tomuto procesu viz dále.

⁴⁷⁷ Zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezení znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, blíže k tomuto správnímu řízení viz dále.

zahrnutí pod institut „každého“. Osobám, které se rozhodnou tohoto svého postavení využít – tedy i vlastníkům nemovitostí – přiznává právní úprava oprávnění zaslat písemné vyjádření k oznámení koncepce (§ 10c odst. 3 zákon EIA), písemné vyjádření k návrhu koncepce (§ 10f odst. 5 zákon EIA). Lze však doporučit, aby s ohledem na princip včasnosti a efektivnosti ovlivnění budoucího dopadu nejen na životní prostředí, ale i na možné dopady na nemovitosti v zájmových územích, pokud jsou cíle v koncepci i dostatečně územně specifikované, aby se do připomínkování zapojili jako „každý“ i jednotliví vlastníci nemovitostí. Logiku tohoto přístupu umocňuje to, že resortní koncepce úzce souvisejí i s nástroji územního plánování a dále vytvářejí věcný koncepční nástroj pro realizaci budoucích konkrétních záměrů, které jsou pak mnohdy předmětem posuzování vlivů na životní prostředí, u nichž se předpokládá jejich soulad s obsahem koncepce.

V případě vlivů **nástrojů územního plánování** na životní prostředí – politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace (jmenovitě zásad územního rozvoje a územních plánů) se uplatní zvláštní režim, který je možné označit za projev tendence principu integrace ochrany životního prostředí do navazujících procesů. Postup tohoto posuzování vlivů je stanoven – integrován do stavebního zákona. Posuzování vlivů na životní prostředí nástroje územního plánování je součástí vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj, s tím že právě pro environmentální pilíř udržitelného rozvoje jsou zakotvena speciální procesní pravidla. Z něho pak dle povahy posuzovaného nástroje územního plánování vyplývá i pozice a nástroje, jimiž disponují vlastníci nemovitostí. Ve vztahu k nástrojům územního plánování je třeba zdůraznit, že díky integraci posuzování vlivů na životní se právní prostředky, které vlastníci nemovitostí při jejich pořizování uplatňují, týkají nejen aspektů environmentálních, ale všech aspektů budoucího využívání příslušného území (celé ČR, kraje, obce). Je však zjevně možné uzavřít, že ač osoba – v našem případě vlastník – se příslušnou formou vyjádří k projednávanému nástroji územního plánování (připomínkou nebo námitkou) bez výslovného zdůraznění environmentálního aspektu - má tato jeho aktivita nesporně možný vliv na stav životního prostředí, neboť jakékoli stanoviště budoucí aktivity (ať ji nástroj územního plánování ve výsledku v území připustí či nepřipustí) souvisí s pozemky resp. půdou jako složkou životního prostředí.

V případě **politiky územního rozvoje** jsou vlastníci nemovitostí v rámci institutu „veřejnosti“ oprávněni dle § 33 odst. 4 StZ uplatnit k návrhu politiky územního rozvoje včetně vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj písemné připomínky, a to ve lhůtě, která nesmí být kratší než 60 dnů ode dne veřejného projednání návrhu politiky územního rozvoje vč. vyhodnocení vlivů na životní prostředí. Ze skutečnosti, že Politika územního rozvoje byla schválena v roce 2009 a v souladu s ust. § 35 odst. 1 StZ je dána povinnost zpracovat každé 4 roky zprávu o jejím uplatňování, je ve vztahu k zapojení vlastníků nemovitostí do tohoto procesu relevantní ustanovení o možnosti zapojení veřejnosti formou písemných připomínek k návrhu této zprávy, zakotvený v § 35 odst. 3 StZ. V případě, že vláda rozhodne na základě zprávy o uplatňování politiky územního rozvoje o její aktualizaci nebo zpracování nového návrhu politiky územního rozvoje, se uplatní postup platný pro pořizování politiky územního rozvoje zakotvený v § 33 až 34 StZ, tedy včetně institutu písemným připomínek veřejnosti, v rámci něhož se mohou svými konkrétními písemnými připomínkami (a lze to jen doporučit zejména s ve vztahu k návrhu ploch a koridorů dopravní a technické infrastruktury mezinárodního a republikového významu a ploch které svým významem přesahují území jednoho kraje, a to mimo jiné s ohledem na závaznost politiky územního rozvoje pro ostatní nástroje územního plánování.

V případě **zásad územního rozvoje**, které jsou přijímány ve formě opatření obecné povahy, je třeba z hlediska pozice vlastníků nemovitostí rozlišit dvě fáze. První je fáze projednání návrhu zásad územního rozvoje (zpracovaného dle zadání nebo zprávy o uplatňování zásad územního rozvoje) vč. vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj. V této první fázi právní úprava nepočítá s privilegovaným postavením vlastníků nemovitostí, ale o jejich podřazení pod institut veřejnosti. Jako „každý“ jsou vlastníci nemovitostí oprávněni dle § 37 odst. 4 StZ uplatnit písemné připomínky k návrhu zásad územního rozvoje a vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj, a to ve lhůtě do 30 dnů ode dne doručení návrhu zásad územního rozvoje veřejnou vyhláškou. Opět lze doporučit, aby již v této fázi byli vlastníci nemovitostí aktivní a písemné připomínky uplatňovali, neboť na základě nich může dojít k úpravě návrhu zásad územního rozvoje. K posílení pozice vybraných vlastníků nemovitostí dochází ve fázi řízení o zásadách územního rozvoje jmenovitě ve vztahu

k veřejnému projednání návrhu územního rozvoje. Za zdůraznění stojí, že k tomuto posílení došlo novelou stavebního zákona, realizovanou zákonem č. 350/2012 Sb. Privilegované postavení je jmenovitě přiznáno § 39 odst. 2 StZ vlastníkům veřejné dopravní anebo veřejné technické infrastruktury. Jím (spolu s dalšími subjekty) přiznává právní úprava postavení osob oprávněných podat námitky s jejich odůvodněním proti návrhu zásad územního rozvoje, a to ve lhůtě do 7 dnů ode dne veřejného projednání. Ostatní vlastníci nemovitostí mohou podat z titulu „každého“ podat ve stejné lhůtě připomínky.

V případě **územního plánu**, který je z pohledu posuzování vlivů na životní prostředí rovněž koncepcí a jeho posouzení přichází v úvahu v případě, že tak stanoví ve svém stanovisku podle § 47 odst. 3 krajský úřad nebo z hlediska vlivů na oblasti Natura 2000 orgán ochrany přírody. I zde se uplatňuje princip integrace a pozice osob oprávněných osob k podání připomínek či námitek se týká obecně celého procesu pořizování územního plánu vč. ev. posouzení jeho vlivu na udržitelný rozvoj a v rámci něho na životní prostředí se liší dle fáze projednávání územního plánu. V první fázi – po doručení návrhu územního plánu a vyhodnocení vlivu návrhu plánu na udržitelný rozvoj, pokud se zpracovává, veřejnou vyhláškou, může „každý“ uplatnit u pořizovatele písemné připomínky. I zde lze doporučit, aby vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem byli aktivní a připomínky proti návrhu uplatnili, i když v této fázi nepřísluší vlastníkům pozemků příp. dalších nemovitostí privilegované postavení. Ve druhé fázi, kterou je veřejné projednání upraveného a posouzeného návrhu územního plánu, mohou vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem řešení (kromě dalších subjektů – tj. oprávněného investora a zástupce veřejnosti).

28.2.2 Vlastníci nemovitostí a posuzování vlivu záměru na životní prostředí

Specifika vykazuje **posouzení regulačního plánu z hlediska jeho vlivů na životní prostředí**. Především je třeba zdůraznit, že regulační plán jako další nástroj územního plánování z hlediska posuzování vlivu na životní prostředí nemá povahu koncepce, ale povahu záměru. Je to dáno tím, že regulační plán je nástrojem **územního plánování, který stanoví** v řešené ploše podrobné podmínky pro využití pozemků, pro umístění a prostorové

uspořádání staveb, pro ochranu hodnot území a pro vytváření příznivého životního prostředí. Navíc lze dle § 61 odst. 2 StZ nahradit regulačním plánem územní rozhodnutí. Pokud se tedy regulační plán týká záměru, který je předmětem posuzování vlivů na životní prostředí, posuzují se i vlivy tohoto záměru na životní prostředí.⁴⁷⁸ Způsob posouzení – zda integrované v rámci pořizování regulačního plánu či nikoliv – závisí na charakteristice záměru zakotvené v § 61 odst. 3 StZ. Aniž bychom zabíhali do podrobností, lze uvést, že v případě spojení postupu posuzování vlivů na životní prostředí a pořizování regulačního plánu ovlivní i pozici osob. I v případě pořizování regulačního plánu je třeba odlišit co do pozice vlastníků nemovitostí několik etap. V první fázi – po doručení návrhu zadání regulačního plánu s oznámením záměru veřejnou vyhláškou – může každý dle § 64 odst. 3 StZ (a v rámci této kategorie i vlastníci nemovitostí) uplatnit písemně požadavky na zadání a vyjádření k oznámení záměru. V druhé fázi – po doručení návrhu regulačního a dokumentace vlivů veřejnou vyhláškou – může každý dle § 65 odst. 4 StZ (a v rámci této kategorie opět i vlastníci nemovitostí) uplatnit písemné připomínky k návrhu regulačního plánu a vyjádření k dokumentaci vlivů. Ve třetí fázi – jakkoli při posuzování vlivů na životní prostředí platí, že vlastníci nemovitostí nemají přiznáno privilegované postavení – v případě spojení postupů pořizování regulačního plánu a posouzení záměru z hlediska vlivů na životní prostředí se pozice vlastníků nemovitostí posiluje. Okruh osob oprávněných podat námítky je totiž totožný s okruhem účastníků územního řízení vymezených v § 85 odst. 1 a 2 StZ. Zahrnuje tedy nejen vlastníky pozemků a staveb, na kterých má být záměr uskutečněn, ale i osoby, jejichž vlastnická nebo jiná věcná práva k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům mohou být územním rozhodnutím přímo dotčeno.

Posuzování jednotlivých záměrů z hlediska jejich vlivů na životní prostředí může dle současné právní úpravy⁴⁷⁹ probíhat buď samostatně

⁴⁷⁸ Přípravovaná novela zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých zákonů navrhuje zrušení integrovaného posouzení vlivů záměrů na životní prostředí v rámci pořizování regulačního plánu.

⁴⁷⁹ V současné době projednávaný návrh novely zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů předpokládá poměrně zásadní změny ve vztahu k integrovanému posuzování vlivů na životní prostředí v rámci územního řízení dle § 91 StZ, a to tak, že se počítá se zrušením tohoto specifického postupu.

postupem podle zákona EIA, ve znění pozdějších předpisů nebo integrovaně v rámci územního řízení dle § 91 StZ.

V případě samostatného posuzování nepřísluší vlastníkům pozemků privilegiované postavení a svá vyjádření v jednotlivých fázích posuzování vlivů (zjišťovací řízení, vyjádření k dokumentaci, k posudku) mohou jako „každý“ tj. veřejnost. Lze však opět s ohledem na princip včasnosti doporučit, aby i osoby s věcnými právy k pozemkům a dalším nemovitostem v území, kde má být umístěn posuzovaný záměr, svého práva vyjadřovat se v rámci celého procesu EIA využívaly.

V případě posuzování vlivů záměru EIA v rámci územního řízení podle § 91 StZ je rozhodující, že je k projednání žádosti o vydání územního rozhodnutí a připojené dokumentaci týkající se posuzování vlivů na životní prostředí obligatorní veřejné ústní jednání. Oznámení o zahájení územního řízení a nařízení veřejného ústního jednání a další úkony v řízení se doručují mj. i vlastníku pozemku nebo stavby, na kterých má být požadovaný záměr uskutečněn, není-li sám žadatelem, jednotlivě. Pro úplnost uveďme, že účastníky jsou kromě účastníků vymezených v § 85 StZ i spolky (občanská sdružení) a obecně prospěšné společnosti, jejichž předmětem činnosti je ochrana životního prostředí, veřejného zdraví anebo kulturních památek. Z hlediska pozice vlastníků nemovitostí lze uzavřít, že v rámci integrovaného posuzování vlivů na životní prostředí, že jde o řešení logické. Je však pravdou, že dosud – dle údajů v informačním systému EIA – praxí neproověřené. I to zřejmě vede zákonodárce k návrhu je z právního řádu vypustit a ponechat toliko formu samostatného posuzování vlivů záměrů postupem dle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

28.3 Vlastníci nemovitostí a správní řízení v oblasti životního prostředí

Pro všechny oblasti životního prostředí je typické rozhodování o právech a povinnostech ve správních řízeních.⁴⁸⁰ Lze se setkat s celou řadou

⁴⁸⁰ Je třeba uvést – a zdůraznit – že se záměrně nevěnuje správním řízením (příp. formám je nahrazujícím) v prostředí veřejného stavebního práva, byť je v rámci nich řešen i veřejný zájem na ochraně životního prostředí

rozhodnutí.⁴⁸¹ Mezi typická rozhodnutí v oblasti životního prostředí jmenovitě patří rozhodnutí o udělení povolení (příčemž specifickou roli hraje rozhodnutí o udělení integrovaného povolení), rozhodnutí o udělení souhlasu, rozhodnutí o registraci, rozhodnutí o udělení výjimky, rozhodnutí o vyhlášení ochrany, rozhodnutí o povinnosti zaplatit ekonomický nástroj (poplatek, odvod) rozhodnutí o omezení či zákazu činnosti, rozhodnutí o uložení preventivních opatření, rozhodnutí o uložení nápravných opatření, rozhodnutími o spáchání správního deliktu a uložení sankce⁴⁸². Jejich právní úprava je roztržštěna do jednotlivých právních předpisů z oblasti práva životního prostředí a to tak, že představují speciální správní řízení, pro něž se v případě, že není environmentálním právním předpisem stanoveno jinak, uplatní správní řád. Na tomto místě je vhodné zdůraznit, že ZoŽP neobsahuje právní úpravu institutů týkající se správních řízení v oblasti životního prostředí.⁴⁸³

Specifika včetně eventuálního vymezení účastníků správního řízení v té které oblasti životního prostředí je tak třeba hledat v jednotlivých pramenech práva životního prostředí a v případě, že tyto nestanoví jinak, subsidiárně použít SŘ.

Zaměříme nyní pozornost na pozici vlastníků jako účastníků správních řízení v oblasti životního prostředí. Za prvé je třeba si uvědomit, zda vůbec speciální předpis z oblasti životního prostředí pro konkrétní správní řízení obsahuje speciální úpravu vymezení účastníků správního řízení. Za druhé, zda toto speciální vymezení účastníků zahrnuje i vlastníky nemovitostí. Za třetí, zda pro případ, že výslovně vlastníky nemovitostí do okruhu účastníků správního řízení nezahrnuje, se jedná o takové vymezení účastníků správního řízení, kdy je třeba v případě konstatování dotčenosti na právech vlastníků nemovitostí postavení účastníků správního řízení na základě § 27 SŘ přiznat či naopak jde o speciální „uzavřené - exkluzivní“ vymezení

⁴⁸¹ K účastníkům správních řízení v právu životního prostředí obecně srov. blíže např. BĚLOHRADOVÁ, Jitka, POLÁČKOVÁ, Marie: *Účastníci správního řízení in KOLEKTIV AUTRORŮ: Správní procesy v právu životního prostředí*, Brno, 2010, s. 59 a násl., ISBN 978-80-210-5362-5, 411 stran.

⁴⁸² Srov. blíže PRŮCHOVÁ, Ivana in PEKÁŘEK, Milan a kol.: *Právo životního prostředí*, I. díl., 2. přepracované vydání, Brno, 2009, s. 117 a násl., ISBN 978-80-210-4926-0., 328 stran.

⁴⁸³ Touto cestou se zamýšlel vydat Věcný záměr zákona o životním prostředí, vypracovaný v roce 2004. Srov., blíže *Kodex životního prostředí – zdroj polemik i nadějí, aneb návrh věcného záměru zákona o životním prostředí s polemickým komentářem Eivy Kružíkové a Petra Petržílky*, MŽP, 2005, ISBN 80-7212-316-5.

účastníků správního řízení vylučující účastenství v nich vlastníkům nemovitostí na základě aplikace § 27 SŘ.

Nejprve věnujme pozornost jednomu z nejvýznamnějších speciálních environmetálních řízení, kterým je řízení o vydání integrovaného povolení dle zákona IPPC. Tento zákon obsahuje speciální úpravu vymezení účastníků řízení, a to v § 7. Jde o konstrukci účastenství řízení, která vymezuje ty účastníky řízení, kteří jsou jimi „vždy“ (odst. 1) a dále ty, kteří se za ně považují dle odst. 2 v návaznosti na zvláštní předpisy, pokud již nejsou účastníky dle odst. 1 (a u nich některých z nich by bylo možno vysledovat i aspekt vlastnického práva k nemovitosti - viz např. zákon o ochraně zemědělského půdního fondu, zákon o lesích). Jde o řízení na žádost, tudíž je jeho „základním“ účastníkem provozovatel zařízení jako žadatel o vydání integrovaného povolení. Z hlediska majetkoprávního to bude typicky on, kdo bude vlastníkem zařízení, kterého se bude vydání integrovaného povolení týkat. Zařízení jako stacionární technická jednotka, ve které probíhá jedna nebo více průmyslových činností podléhajícího režimu integrovaného povolení bude mít z hlediska věcně právního různou povahu (může být samostatnou věcí, příslušenstvím věci, může se jednat o soubor věcí atd.). Oproti původní úpravě – a správně – zákonem č. 65/2013 Sb., kterým byl zákon o integrované prevenci novelizován, byl výslovně mezi účastníky řízení o integrovaném povolení zařazen i vlastník zařízení, není-li provozovatelem zařízení. Mezi účastníky řízení o vydání integrovaného povolení nejsou výslovně uvedeni „*osoby přímo dotčené na vlastnickém právu k sousedícím pozemkům a nemovitostem.*“ Je proto třeba zvážit, zda by jim bylo možno přiznat účastenství podle § 27 odst. 2 SŘ. Zde je třeba zvážit, zda z hlediska postavení vlastníků sousedních pozemků může jít v řízení o vydání integrovaného povolení o přímou dotčenost na jejich právech. V úvahu je třeba při řešení této otázky vzít v úvahu skutečnost, že bez pravomocného integrovaného povolení nelze § 45 zákona IPPC vydat stavební povolení. To proto, že ve stavebním řízení je vlastník sousedního pozemku nebo stavby na něm dle § 109 odst. písm. e) StZ v případě, že může být jeho stavby prováděním stavby přímo dotčeno, účastníkem stavebního řízení. Z toho by bylo možno dovodit, že právě v tomto řízení bude řešena přímá dotčenost na jeho vlastnickém právu k jeho pozemku nebo stavbě, a proto je akceptovatelné, že není účastníkem i řízení o vydání integrovaného povolení.

V této souvislosti je však vhodné – s ohledem na pozici vlastníků sousedních pozemků – zmínit judikatorní závěr, týkající se pozice vlastníků sousedících pozemků v řízení o vydání souhlasu k provozování zařízení ke sběru, výkupu a využívání odpadů a souhlasu s provozním řádem takového zařízení dle § 14 odst. 1 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, dle něhož „*mohou mít za splnění podmínek § 27 odst. 2 správního řádu z roku 2004 postavení účastníků řízení i vlastníci sousedních pozemků*“⁴⁸⁴. Při vědomí toho, že se v tomto případě jedná o správní řízení přímo nepodmiňující možnost vydání rozhodnutí podle stavebního zákona, je třeba vidět, že představuje – a lze mít za to, že správně – tendenci k posílení postavení vlastníků sousedních dotčených pozemků. Je proto zřejmě možné shrnout – ve vztahu k pozici vlastníků sousedících pozemků ve vztahu k environmentálním řízením – že pokud se nejedná o speciální uzavřenou legální definici účastníků správního řízení a z povahy věci by byla odvoditelná přímá dotčenost na vlastnickém právu osob, jimž svědčí vlastnické právo k dotčeným pozemkům příp. dalším nemovitostem, že není vyloučeno, aby se vlastníci s sousedících parcel dle § 27 odst. 2 SR účastnily takových řízení stali.

Další velkou skupinu správních řízení v předpisech z oblasti práva životního prostředí tvoří ty, které nemají speciální legální definici účastníků správního řízení. Jejich okruh je proto třeba stanovit dle § 27 SR. S ohledem na aspekt vlastnictví k nemovitosti je vhodné zdůraznit, že ve všech správních řízeních věcně se týkajících pozemků či jejich součástí a příslušenství či jiných nemovitých věcí (ať jsou již zahajovaná na návrh či z moci úřední) budou vlastníci těchto nemovitostí přímo dotčeni na svých právech, a proto budou účastníky řízení. V řízení na žádost je pak třeba rozlišovat situace, kdy žadatel bude vlastníkem nemovitosti od těch, kdy žadateli vlastnické právo k nemovitosti svědčit nebude. V takových případech půjde o to, zda postačí k tomu, aby žádosti „nevlastníka“ bylo vyhověno, získání souhlasu od vlastníka. V řízení o uložení povinnosti si lze představit i situace, kdy adresátem povinnosti, týkající se nemovitosti – konkrétně pozemku – bude nájemce resp. pachtýř či zemědělský pachtýř (např. v řízení o uložení změny druhu pozemku podle § 2 odst. 3 ZoZPF). Lze mít za to, že vlastník takového pozemku z titulu dotčenosti na svém vlastnickém právu bude účastníkem takového řízení podle § 27 odst. 2 SR.

⁴⁸⁴ Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 4. 6. 2009, č. j. 10 Ca 381/2007 – 113, publ. In Sběrka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. 1/2010, ročník 8, pod č. 1968.

Specifickou konstrukcí výslovně pracující s „dotčeností“ žadatele, nicméně ne výslovně s uvedením jeho vlastnického vztahu k pozemku či jiné nemovitosti je konstrukce obsažená v § 8 EkoÚZ.⁴⁸⁵ Zákon zde umožňuje podat žádost o uložení preventivních nebo nápravných opatření fyzickým a právnickým osobám, které jsou ekologickou újmu dotčeny nebo u nichž je takové dotčení pravděpodobné. Lze si samozřejmě představit, že tyto fyzické a právnické osoby budou velmi často v pozici vlastníků pozemků či jiných nemovitostí ohrožených ekologickou újmou. Na toto konstrukci – a dle nás správnou – poukážeme proto, že zákonodárce mohl zvolit i takové řešení, že fyzické a právnické osoby dotčené ekologickou újmou by byly pouze v pozici osob, které mohou dát podnět k zahájení správního řízení o uložení preventivních opatření nebo nápravných opatření.

Správními řízeními s typickou vazbou na území je rovněž řada správních řízení v režimu ZOPK. I u nich zákonodárce zvolil spíše metodu nezakotvení speciálního ustanovení o účastnících řízení. Uvést lze např. správní řízení o povolení kácení dřevin vč. uložení povinnosti náhradní výsadby (§ 8 ZOPK), správní řízení o vyhlášení přechodně chráněné plochy (§ 13 ZOPK), správní řízení o vyhlášení památného stromu (§ 46 ZOPK), správní řízení o omezení či zákazu činnosti z důvodu ochrany přírody (§ 66 ZOPK). Zákon o ochraně přírody a krajiny je však předpisem, který ve vybraných případech výslovně stanoví, že účastníkem řízení je vlastník dotčeného pozemku. Je tomu tak v případě správního řízení o registraci významného krajinného prvku, neboť § 6 odst. 1 ZOPK výslovně stanoví, že účastníkem řízení je vlastník dotčeného pozemku. Tato konstrukce je správná, neboť registrací významného krajinného prvku vznikají mj. povinnosti a omezení co se týká obsahu realizace vlastnického práva k pozemku, s nímž je výskyt významného krajinného prvku spjat. Dalším správním řízením, v němž je výslovně zakotveno privilegované postavení vlastníka dotčených nemovitostí (byť zde není použita formulace, že je účastníkem správního řízení) je řízení o námitkách v procesu vyhlášení zvláště chráněných území, ochranných pásem a zón ochrany dle § 40 odst. 4 ZOPK.

⁴⁸⁵ K řízení o uložení preventivních a nápravných opatření srov. blíže např. STEJSKA Vojtěch, VÍCHA, Ondřej: *Zákon o přecházení ekologické újmy a o její nápravě*, s komentářem, souvisejícími předpisy a s úvodem do problematiky ekologicko-právní odpovědnosti, Praha, Leges, 2009, s.96 a násl., ISBN 978-80-87212-3, 336 s.

29 One-stop-shop: k významu EIA v rámci integrovaného povolovacího procesu

Michal Sobotka

29.1 Úvod

„Nová krize má zkratku EIA. Investoři a stavaři se na nový rok netěší. Novela zákona o posuzování vlivů může opět zablokovat růst ekonomiky.“⁴⁸⁶ Názor vyjádřený v citovaném titulu reaguje na změny, které přináší do právní úpravy procesu posuzování vlivů na životní prostředí v současné době projednávaná novela⁴⁸⁷ zákona EIA. Změny, které jsou do značné míry vyvolány tlakem Evropské Komise⁴⁸⁸, se dotýkají především postavení dotčené veřejnosti v procesu posuzování vlivů na životní prostředí (dále jen „proces EIA“) a v navazujících řízeních, povahy výstupů z tohoto procesu a jejich závaznosti pro uvedená řízení, zajištění jednoty předmětu posuzování a povolování a v neposlední řadě podmínek a rozsahu soudního přezkumu. Významná část těchto změn, zejména těch, které zajišťují účast veřejnosti a soudní přezkum, je ze strany části zainteresovaných subjektů (především investorů, ale i části veřejné správy) vnímána poměrně negativně. Proces EIA, a spolu s ním i celý rámec povolování činností spjatých s možností významných dopadů na životní prostředí, je vnímán jako komplikovaný, zdlouhavý, finančně náročný a do jisté míry i neefektivní. Některé navrhované změny, podle názoru oponentů, tyto problémy nejenže neodstraňují, ale naopak některé ještě prohlubují. Reakcí na připravovanou novelu zákona EIA jsou požadavky na přípravu a přijetí zcela nové, komplexní právní úpravy, která by řešila povolování integrovaným způsobem. Představy o jeho podobě

⁴⁸⁶ EKONOM, 6. 11. 2014. Citováno z <http://ekonom.ihned.cz/c1-63061540-nova-krize-ma-zkratku-cia> [27. 12. 2014].

⁴⁸⁷ Senátní tisk č. 19 (sněmovní tisk č. 299/0 schválený Poslaneckou sněmovnou dne 12. 12. 2014).

⁴⁸⁸ Dle důvodové zprávy k návrhu zákona je cílem návrhu zákona odstranění transpozičního deficitu vůči směrnici Evropského parlamentu a Rady 2001/92/EU (tzv. EIA směrnice), které je předmětem řízení o porušení povinnosti č. 2013/2048.

se jako k ideálnímu řešení upínají k integraci všech relevantních postupů do jednoho správního řízení, včetně integrace procesu EIA, jehož výstupem bude jediné povolení zamýšlené činnosti (one-stop-shop⁴⁸⁹)⁴⁹⁰.

Je faktem, že stávající právní úprava procesu EIA jako samostatného postupu, formálně odděleného od navazujících povolovacích řízení, přináší řadu problémů. Tyto problémy se návrh novely zákona EIA pokouší řešit s tím, že proces EIA zůstává i nadále oddělen jako samostatný postup. Následující kapitola se dotýká některých aspektů nové právní úpravy ve světle unijního práva a výše naznačených integračních tendencí.

29.2 K významu procesu EIA

Proces EIA představuje základní procesní nástroj, jehož prostřednictvím se v souladu s principem prevence⁴⁹¹ vytváří relevantní podklady pro rozhodování o záměrech, které mají potenciál významně ovlivnit životní prostředí. Vnitrostátní právní úprava zde vychází ze směrnice 2011/92/EU⁴⁹² (dále jen pro účely této kapitoly „směrnice EIA“). Přestože jsou jednotlivé prvky procesu EIA dle této směrnice notoricky známy, připomeňme si ty, které jsou klíčové pro vymezení podstaty a smyslu procesu EIA. Článek 2 odst. 1 směrnice EIA vyžaduje, aby záměry, které mohou⁴⁹³ mít významný vliv na životní prostředí, podléhaly povolení a posouzení vlivů na životní prostředí. Samotné posouzení vlivů předchází vydání povolení a v intencích

⁴⁸⁹ Pojem „One-stop-shop“ je v souvislosti s procesem EIA vnímán rovněž v užším slova smyslu jako proces zahrnující jak obecné posuzování vlivů záměrů na životní prostředí podle směrnice EIA, tak speciální případ posuzování vlivů na lokality NATURA 2000 podle čl. 6 odst. 3 směrnice 92/43/EHS.

⁴⁹⁰ Viz např. stanovisko Svazu průmyslu a dopravy ČR. Dostupné na <http://www.spcr.cz/dokumenty/shrnuti-legislativniho-navrhu-jednotneho-rizeni-v-oblasti-povolovani-staveb-nebo-vyjádření-ministra-životního-prostředí-ČR-Richarda-Brabce-při-projednání-návrhu-v-Poslanecké-sněmovně-Parlamentu-dne-12.-prosince-2014.-Stenozáznam-dostupný-na-http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/023schuz/s023289.htm#r6>.

⁴⁹¹ Jans, Jan H. – Vedder, Hans H.B.: *European Environmental Law After Lisbon*. 4th edition. s.346.

⁴⁹² Směrnice Evropského Parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (kodifikované znění).

⁴⁹³ Vymezení okruhu záměrů, které podléhají posouzení vlivů na životní prostředí, ponechme stranou. Na okraj lze pouze poznamenat, že návrh novely zákona EIA přináší v tomto směru významnou pozitivní změnu spočívající v úpravě povahy závěru zjišťovacího řízení a možnosti jeho přezkumu (srovnej nové znění § 7; senátní tisk č. 19, novelizační bod č. 6).

článku 8 směrnice EIA zahrnuje vytvoření souboru informací o zamýšleném záměru („dokumentace EIA“⁴⁹⁴; čl. 5 + příloha č. IV směrnice EIA), zapojení dotčených správních úřadů (čl. 6 odst. 1 směrnice EIA) dotčené veřejnosti (čl. 6 odst. 2 až 6. směrnice EIA), a popřípadě i dotčených států (čl. 7 směrnice EIA). Výsledky jednání s uvedenými subjekty a informace shromážděné podle citovaných článků „*se berou v úvahu v povolovacím řízení*“ (čl. 8 směrnice EIA). Základem pro vyjádření či konzultaci zainteresovaných subjektů a následně pro vydání povolení je primárně dokumentace EIA. Klíčovými částmi dokumentace EIA jsou, vedle popisu záměru, informace o možných významných vlivech záměru na životní prostředí a popis opatření k předcházení, snížení, popřípadě vyrovnání všech významných negativních vlivů na životní prostředí⁴⁹⁵. Proces EIA je nástrojem, který umožňuje kvalifikovaným způsobem získat relevantní informace nezbytné pro rozhodování o záměru a vytvořit tak podmínky pro předcházení vzniku významných negativních dopadů posuzovaných záměrů na životní prostředí, což je samotné jádro procesu EIA⁴⁹⁶. Z povahy věci plyne, že proces EIA není nástrojem, který má do rozhodování o záměru přinést veškeré možné informace o jeho dopadech na životní prostředí, ale „pouze“ o těch nejzávažnějších. Důležité je rovněž připomenout, že proces EIA je nástrojem průřezové/horizontální ochrany životního prostředí s cílem zajišťovat

⁴⁹⁴ Označení „Dokumentace o vlivech na životní prostředí“ (Environmental Impact Assessment Report) zavádí směrnice 2014/52/EU, kterou se mění směrnice EIA (transpoziční lhůta uplyne dne 16. května 2017). Stávající znění směrnice sice pojem dokumentace (Report) nepoužívá, ale pro označení souboru informací o zamýšleném záměru se již dnes v literatuře pojem „EIA report“ běžně používá. Zde je pojem „dokumentace EIA“ použit i pro soubor informací podle čl. 5 odst. 1 stávajícího znění směrnice EIA. K české terminologii zaváděné směrnicí 2014/52/EU lze mít výhradu. Anglické znění používá pojem „report“ či-li v překladu „zpráva“. Obdobně i další jazykové mutace (slov.: správa, něm.: Bericht, franc.: rapport). V českém znění uvedené směrnice, zřejmě pod vlivem vnitrostátní právní úpravy zákona EIA, byl zvolen poněkud zavádějící pojem „dokumentace“.

⁴⁹⁵ Stávající znění směrnice EIA: příloha č. IV, body 4. a 6. Směrnice EIA ve znění směrnice 2014/52/EU: čl. 5 odst. 1 body 2. a 3.

⁴⁹⁶ Směrnice 2014/52/EU tento cíl výslovně zdůrazňuje mimo jiné tím, že jako jeden prvků procesu EIA vymezuje „odůvodněný závěr příslušného orgánu o významných vlivech na životní prostředí“ [čl. 1 odst. 2 písm. g) bod iv)], výše zmíněnou úpravou textu čl. 5 odst. 1 a zejména stanovením požadavků na rozhodnutí, kterým se uděluje povolení záměru v novém čl. 8a [zejména odst. 1 písm. b) a odst. 4].

ochranu životní prostředí jako celku⁴⁹⁷. Tento aspekt umožňuje a současně vyžaduje hodnotit synergii jednotlivých vlivů záměru na dílčí části životního prostředí, což by v případě složkového přístupu nebylo zajištěno.

Znalost potenciálních významných negativních dopadů záměru a opatření k jejich předcházení by sama o sobě neměla význam, pokud by nebylo možné tyto poznatky promítnout do podmínek pro realizaci záměru. Směrnice EIA vytváří pro takový postup základ ve výše citovaném článku 8⁴⁹⁸. Z hlediska vnitrostátní právní úpravy se jedná o jeden z klíčových problémů, který se novela zákona EIA snaží řešit. Základní problém české právní úpravy vyvěrá z existence procesu EIA jako samostatného postupu, jehož výsledky se do povolovacích řízení promítají skrze stanovisko EIA⁴⁹⁹ v režimu § 10 zákona EIA. Stávající znění zákona EIA vymezuje stanovisko EIA jako odborný podklad pro vydání rozhodnutí (§ 10 odst. 3 zákona EIA), jehož obsah správní úřad při vydávání rozhodnutí bere vždy v úvahu. Jsou-li ve stanovisku uvedeny konkrétní požadavky týkající se ochrany životního prostředí⁵⁰⁰, správní úřad je zahrne do svého rozhodnutí. V opačném případě uvede důvody, pro které tak neučinil nebo učinil jen částečně (§ 10 odst. 4 zákona EIA). Jinými slovy, stanovisko EIA je formálně neopomenutelný podklad, jehož obsah je pro správní úřad relativně závazný. Jeho podmínky nemusí být v celém rozsahu akceptovány, pokud existují relevantní důvody pro odchylný postup. Těmito důvody mohou být např. podmínky plynoucí ze závazného stanoviska dotčeného správního úřadu.

⁴⁹⁷ Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí. 3. vydání. Praha. C.H.Beck 2010. s. 218

⁴⁹⁸ Stávající formulace „*Výsledky jednání a informace shrnámé... se berou v úvahu v povolovacím řízení.*“ je směrnicí 2014/52/EU nahrazena textem „... *jsou patřičně zohledněny v povolovacím řízení.*“ Samotnou úpravu textu čl. 8 doplňuje nový čl. 8a.

⁴⁹⁹ Směrnice EIA institut odpovídající stanovisku EIA podle zákona EIA nezná. Z hlediska směrnice 2014/52/EU se mu blíží „odůvodněný závěr“ podle čl. 1 písm. g) bodu iv). Samotnou existenci stanoviska EIA nelze vnímat jako rozpor s unijní úpravou. Rozpor nastává teprve při vědomí, že zákona EIA konstruuje stanovisko EIA jako jediný podklad, mající svůj původ v procesu EIA, pro navazující rozhodování o záměru. S informacemi a výsledky jednání podle čl. 8 se tak vnitrostátní správní úřad nemá možnost seznámit přímo, ale pouze prostřednictvím stanoviska EIA. Uvedený nedostatek řeší návrh nového ustanovení § 9a odst. 5, dle kterého má správní orgán při rozhodování v navazujícím řízení vycházet také z „*dokumentace, popřípadě oznámení, připomínek veřejnosti, vyjádření dotčeného státu...*“.

⁵⁰⁰ Obsahové náležitosti stanoviska EIA vymezuje příloha č. 6 k zákonu EIA. Klíčovými body jsou uvedeny v části III. Pod čísly 1., 3. a 6.

Návrh novely zákona řeší problém s relativní závazností stanoviska EIA tím, že mu přiznává postavení závazného stanoviska ve smyslu § 149 SŘ. Jedná se o řešení, které se na první pohled jeví jako logické, současně však vyvolává několik problémů.

První z nich byl již naznačen výše. Bez ohledu na míru závaznosti, stanovisko EIA bude vždy jedním z více podkladů pro rozhodnutí o povolení záměru. Správní úřad bude ve stejné míře vázán i ostatními závaznými stanovisky dotčených správních úřadů vydávaných podle složkových právních předpisů (dále jen „složková stanoviska“). Tedy těch správních úřadů, které se mimo jiné rovněž podílejí na procesu EIA a z jejichž vyjádření úřad příslušný k posuzování vlivů při formulaci stanoviska EIA vychází. Budoucí právní úprava postavení stanoviska EIA vůči složkovým stanoviskům nijak nevynechává, tudíž míra závaznosti pro správní úřad rozhodující o povolení záměru bude rovnocenná. Otázkou je, zda by tomu tak mělo být? Stanovisko EIA má obsahovat podmínky pro jednotlivé fáze záměru včetně podmínek pro předcházení atd. nepříznivých vlivů záměru na životní prostředí. Navíc jde dle návrhu novely zákona EIA o všechny, nikoliv jen o významné, nepříznivé vlivy⁵⁰¹. Důvody po vymezení vztahu ke složkovým stanoviskům se nabízí dva. Prvním důvod je kvalitativní. Podmínky stanoviska EIA by měly být formulovány s ohledem na vlivy záměru na životní prostředí jako celek. Složková stanoviska jsou z povahy věci zaměřena na ochranu té které složky životního prostředí a podmínky formulované z tohoto hlediska nemusí nutně odpovídat příslušnému segmentu podmínek ve stanovisku EIA (např. s ohledem na možnosti přenosu vlivu na méně zatíženou složku životního prostředí). Jinými slovy: maximální ochrana životního prostředí není prostým součtem maximální ochrany jeho jednotlivých složek. Paradoxně by tak mohlo dojít k situaci, kdy složkové stanovisko stanoví pro realizaci záměru podmínku přísnější, než jaká plyne ze stanoviska EIA a správní úřad rozhodující o povolení záměru jí bude pochopitelně vázán. Její splnění však může současně znemožnit realizaci jiné podmínky ze stanoviska EIA, která s ní bude věcně provázána. Druhý důvod je kvantitativní. Obdobně jako v případě integrovaného povolování podle zákona IPPC, není ani zde důvod vydávat více stanovisek ke stejným otázkám.

⁵⁰¹ Srovnej bod č. 42 senátního tisku č. 19 (Příloha č. 6 – Náležitosti stanoviska; část I. bod 8.)

Druhý potenciální problém vychází z reflexe dosavadní praxe vydávání stanovisek EIA. V řadě případů jsou podmínky stanoviska formulovány způsobem, který neumožňuje jejich efektivní využití v navazujících řízeních a proces EIA se tak stává z části neefektivním. Příkladem takových podmínek mohou být ty, které obecně odkazují na nutnost dodržování právních předpisů, neváží se k navazujícím řízením nebo jde o podmínky blanketní povahy, vyžadující další podklady. Podmínky **závazného** stanoviska bude nutné formulovat důsledně precizně a s vědomím okruhu a povahy navazujících řízení. Podmínky, které nebude možné transformovat do závazných podmínek povolení záměru, nemá význam ve stanovisku EIA vůbec formulovat.

29.3 Navazující správní řízení a možnosti integrace

Existence procesu EIA jako samostatného postupu, formálně odděleného od povolovacích řízení není v rozporu se Směrnicí EIA za předpokladu, že bude dosaženo cílů směrnice EIA⁵⁰². Podstatná část změn, které návrh novely zákona EIA přináší, směřuje právě na užší propojení procesu EIA a navazujících řízení⁵⁰³ a tudíž odstranění vytýkaných nedostatků z hlediska transpozice unijního práva. Z průběhu projednání návrhu novely zákona EIA v Parlamentu ČR vyplynulo, že navrhované znění je s to naplnit představy Evropské Komise a minimálně z hlediska unijního práva tak požadavky na (další) integraci postrádají oporu. Druhým aspektem, který poněkud zpochybňuje možnosti integrace procesu EIA, je rozsah dosavadních pokusů o úpravu takového postupu. Za stávajícího právního stavu je částečná integrace řešena pouze v režimu stavebního zákona, a to pouze pro méně významnou část záměrů podle zákona EIA⁵⁰⁴. Stavební zákon umožňuje vést společně územní řízení spolu s vybranými částmi procesu EIA (po zpracování dokumentace); současně ale vylučuje pro takové případy spojení územního a stavebního řízení⁵⁰⁵. K možnostem integrace procesu EIA do povolovacích řízení se fakticky rezervovaně staví i aktuální návrh věc-

⁵⁰² Článek 2 odst. 2 Směrnice EIA (text zůstává v totožném znění i po přijetí směrnice 2014/52/EU).

⁵⁰³ Jedná se především o nově navrhovaná ustanovení § 9a odst. 3, 4 a 5, § 9 b a § 9c. Podstatou těchto změn je zajištění souladu mezi předmětem posouzení vlivů a předmětem povolení a dále pak zajištění práv dotčené veřejnosti.

⁵⁰⁴ Viz § 91 StZ.

⁵⁰⁵ Viz § 91 odst. 2 *in fine*.

ného záměru zákona o liniových stavbách⁵⁰⁶, který sice hovoří o jednom správním řízení, ovšem při zachování samostatného procesu posuzování vlivů na životní prostředí.

Z věcného hlediska stojí proti hlubší integraci procesu EIA do navazujících řízení rozsah těchto řízení. Proces EIA vzhledem ke své komplexnosti pokrývá vlivy záměru v rozsahu, který se následně prostřednictvím stanovených podmínek promítá do více navazujících řízení. Okruh těchto řízení je s ohledem na povahu jednotlivých záměrů proměnlivý a lze si jen velmi těžko představit přijetí obecné právní úpravy, která by odpovídala potřebám všech potenciálních navazujících řízení⁵⁰⁷ a současně zachovala standardy kvalifikovaného posuzování vlivů, které existence procesu EIA jako odděleného procesu zajišťuje.

29.4 Závěr

Proces EIA jako samostatný postup má v podmínkách České republiky tradiční místo a opodstatnění. Diskutované změny, které novela zákona EIA přináší, představují příležitost, jak zvýšit efektivitu tohoto procesu a bez znalosti a vyhodnocení jejich aplikace v praxi by bylo předčasné usilovat o jeho další úpravu. Pro systémové změny, po kterých část zainteresovaných subjektů volá, pak neexistuje zcela přesvědčivá věcná argumentace.

30 Význam procesu EIA při dodatečném povolení stavby ve vlastnictví podnikatele

Zuzana Jeřáková

30.1 Úvod

Životní prostředí je nezbytnou složkou utvářející podobu a především kvalitu života každého jedince, pročež je chráněno různými prostředky. Právní

⁵⁰⁶ Dostupný na https://racek.odok.cz/odok/eklep3.nsf/form_Material.xsp?documentId=3CFD06&action=openDocument. Část 3.4 návrhu.

⁵⁰⁷ Stranou ponechme překážky integrace samotných navazujících řízení, které plynou z odlišné povahy jejich předmětu. Příkladem může být teoretická (ne-)možnost společného řízení v případě stavebního řízení a integrovaného řízení podle zákona č. 76/2002 Sb., jehož vedení krátce umožňovalo záhy zrušené ustanovení § 15 odst. 1 písm. e) stavebního zákona.

regulace ochrany životního prostředí v České republice je koncipována v souladu s politikou Evropské unie uplatňovanou v této oblasti, která se zakládá na zásadách obezřetnosti a prevence, odvracení ohrožení životního prostředí především u zdroje a na zásadě «znečišťovatel platí». ⁵⁰⁸ Významným institutem ochrany životního prostředí při realizaci staveb je pak posuzování vlivů záměrů na životní prostředí, v českém právním řádu zakotvené zejména v zákoně EIA. Jak již bylo předznamenáno výše a také nastíněno v předchozích kapitolách, proces EIA v sobě odráží princip prevence, což v praktické rovině znamená, že zásadně probíhá před samotnou realizací stavebního záměru, neboť tehdy je vhodné analyzovat možné dopady realizace záměru na životní prostředí. Minimalizace negativních dopadů v co možná největší míře lze efektivně dosáhnout toliko v případě, že jsou k dispozici relevantní informace ještě před zahájením samotné realizace. ⁵⁰⁹ Zamýšlí-li tedy podnikatel výstavbu průmyslového podniku, továrny či jiných podobných staveb, u nichž lze předpokládat významný vliv na životní prostředí, je nezbytné, aby při promýšlení investiční přípravy, časového horizontu i charakteru a funkce stavebního záměru vzal v úvahu rovněž právní regulaci posuzování vlivů na životní prostředí.

V poslední době však lze v České republice vysledovat poměrně velký počet staveb realizovaných bez příslušných povolení, které se jejich majitelé, a to mnohdy úspěšně, snaží dodatečně legalizovat. V takovém případě nelze vyloučit, že legalizovanou stavbou může být objekt způsobit závažně ovlivnit životní prostředí, pročež měl být na samém počátku jeho realizace posouzen v procesu EIA.

Tato kapitola se tedy zabývá významem procesu EIA při dodatečném povolání tzv. černých staveb podnikatelů, které byly provedeny bez příslušného rozhodnutí nebo opatření nebo jiného úkonu vyžadovaného stavebním zákonem. ⁵¹⁰ Kapitola je zaměřena na skutečné případy legalizace stavebních záměrů posuzovaných v procesu EIA a faktické důsledky spojené s touto nestandardní situací.

⁵⁰⁸ Článek 191 (bývalý článek 174 Smlouvy o ES) Smlouvy o fungování Evropské unie.

⁵⁰⁹ Pekárek, M. a kol. Právo životního prostředí. 2., přeprac. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2009, 323 s. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, č. 427. ISBN 978-802-1049-260. S. 173.

⁵¹⁰ § 129 odst. 1 písm. b) StZ.

30.2 Proces EIA při dodatečném povolování stavby

Realizace stavebního záměru podnikatele, například výstavba nového průmyslového podniku, probíhá ze správně- a stavebně-právního hlediska v několika etapách, jejichž pořadí je nezbytné dodržet (tedy alespoň zásadně, jak vyplývá z kapitoly níže). Proces EIA předchází územnímu i stavebnímu řízení, neboť jeho účelem je získání odborného podkladu pro vydání příslušných správních rozhodnutí a přispět tak k udržitelnému rozvoji společnosti. Rámec a rozsah posuzování je upraven zejména zákonem EIA, který stanoví, že posuzování zahrnuje (mimo jiné) vyhodnocení předpokládaných přímých a nepřímých vlivů provedení i neprovedení záměru na životní prostředí, přičemž se jednotlivé etapy záměru vyhodnocují samostatně a v kontextu vlivů záměru jako celku; hodnotí se vlivy při jeho přípravě, provádění, provozování i jeho ukončení, popřípadě důsledky likvidace. Posuzování záměru má zahrnovat rovněž návrh opatření k předcházení nepříznivým vlivům na životní prostředí provedením záměru, včetně vyhodnocení předpokládaných účinků navrhovaných opatření.⁵¹¹

Z výše uvedeného rozsahu posuzování vlivů na životní prostředí je více než patrné, jak významně je kladen důraz na preventivní funkci spojenou se zařazením procesu EIA na počátek všech etap nezbytných pro realizaci stavebního záměru. Tímto se autorka dostává ke stěžejním otázkám této kapitoly. Pokud je nezbytné posoudit fázi přípravy a provádění stavebního záměru, stejně jako vyhodnotit předpokládané účinky navrhovaných opatření k předcházení nepříznivým vlivům, je z hlediska práva přijatelné, aby byla dodatečně povolena existující stavba - průmyslový podnik podnikatele, u které uvedené aspekty nelze hodnotit preventivně ve fázi její přípravy, avšak až ex post? Je spravedlivé a akceptovatelné, aby bylo vydáno stanovisko EIA posuzující černou, již existující stavbu? Lze vůbec (v teoretické rovině) dodržet požadavek StZ, podle kterého má stavebník v rámci dodatečného stavebního řízení předložit podklady alespoň v takovém rozsahu, v jakém se předkládají v územním a stavebním řízení?⁵¹² Lze uvažovat o uplatnění principu prevence? V rámci zhodnocení vybraných právních problémů konkrétních případů uvedených níže se autorka pokusí tyto otázky zčásti zod-

⁵¹¹ § 5 zákona EIA.

⁵¹² § 129 odst. 2 StZ.

povědět, popř. nastínit, jakým způsobem by se při hledání odpovědi mohlo a snad i mělo uvažovat.

30.3 Případy „Lakovna IMPACT INDUSTRY“ a „Zinkovna AZOS Nymburk“

Z pohledu problematiky dodatečného povolení staveb, které měly být (a také byly) předmětem posuzování vlivů na životní prostředí, jsou v České republice zajímavé zejména případ práškové lakovací linky IMPACT INDUSTRY v Brně – Šlapanicích (dále jen „lakovna Impact Industry“) z roku 2011 a případ linky povrchových úprav AZOS v průmyslové zóně města Nymburk (dále jen „zinkovna AZOS“) z roku 2014.

30.3.1 *Skutkové okolnosti lakovny Impact Industry*

V případě lakovny Impact Industry se jednalo o situaci, kdy byl v souladu s příslušnými povoleními a opatřeními úřadů vystavěn objekt (hala), na nějž bylo v říjnu 2001 vydáno stavební povolení, a do kterého společnost IMPACT INDUSTRY BRNO, a. s. zamýšlela umístit a provozovat v něm lakovací linku. Na počátku tedy existovala pouze povolená hala bez bližšího využití (resp. bez využití, jež by vyžadovalo posouzení v procesu EIA). V říjnu 2008 byl v souladu se zákonem EIA oznámen záměr výstavby a provozu lakovny, neboť tato naplňuje díkci bodu 4.2 (povrchová úprava kovů a plastických materiálů včetně lakoven, od 10 000 do 500 000 m²/rok celkové plochy úprav), kategorie II, přílohy č. 1 zákona EIA. V rámci zjišťovacího řízení krajský úřad shledal, že záměr odpovídá příslušným kritériím, pročež došlo rovněž k dalším fázím procesu EIA a vydání stanoviska k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí.⁵¹³ V prosinci 2009 pak Ministerstvo životního prostředí jako příslušný úřad vydalo souhlasné stanovisko, ve kterém byla uvedena opatření pro fázi přípravy záměru i následné podmínky provozu.⁵¹⁴ Zajímavým aspektem procesu EIA ve věci lakovny Impact Industry byla účast veřejnosti, zejména pak Občanského sdružení Čisté Šlapanice (dále jen pro účely této kapitoly „Sdružení“) a jeho

⁵¹³ Stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí - Instalace práškové lakovací linky IMPACT INDUSTRY, Šlapanice, ze dne 16. 12. 2009, č. j. 105074/ENV/09. S. 2. Dostupné z: http://portal.cenia.cz/ciasea/detail/EIA_OV7089. [cit. 7. 11. 2014]

⁵¹⁴ Tamtéž. S. 13 a 14.

vyjádření k posudku záměru. Sdružení s realizací záměru investora nesouhlasilo, pročež podalo obsáhlé vyjádření, ze kterého je patrné, že se Sdružení nesprávně zorientovalo v procesech a správních řízeních, týkajících se předmětného existujícího objektu a zamýšleného záměru lakovny. Sdružení zřejmě zaměňovalo povolovací proces samotného objektu (haly), který proběhl v roce 2001, s řízeními a postupy ve věci stavebního záměru lakovny Impact Industry (kde mělo v návaznosti na proces EIA standardně proběhnout řízení o změně vlivu užívání stavby na území a stavební řízení)⁵¹⁵. S odkazem na „nedostatečnost“ řízení z roku 2001 požadovalo Sdružení, aby byly v rámci procesu EIA stanoveny podrobnosti a detaily záměru, jež ze své povahy spadají do fáze územního či stavebního řízení (např. umístění a stavební řešení jímky na nebezpečné látky, doplnění projektové dokumentace z roku 2001 o požární prevenci).⁵¹⁶

Poté, kdy bylo vydáno stanovisko EIA, začal investor v povoleném a existujícím objektu (hale) s realizací záměru lakovny Impact Industry, aniž by pro lakovnu bylo vydáno územní rozhodnutí (o změně vlivu užívání stavby na území) a stavební povolení. S ohledem na skutečnost, že objekt, ve kterém došlo k realizaci lakovny, již existoval, nebylo nelegální provádění prací patrné na první pohled. Stavební úřad zahájil dne 8. 7. 2009 řízení o odstranění stavby, které přerušil, neboť investor podal žádost o dodatečné povolení stavby.⁵¹⁷ V řízení o dodatečném povolení stavby, které bylo zahájeno v březnu 2011, Sdružení své argumenty v podobě námitek účastníka řízení nezopakovalo, což zdůvodnilo tím, že námítky byly podány v procesu EIA, kde je vypořádaly autorizované osoby.⁵¹⁸ Lakovna Impact Industry byla dodatečně povolena.⁵¹⁹

⁵¹⁵ Pro srovnání viz § 81 a § 108 StZ.

⁵¹⁶ Stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí - Instalace práškové lakovací linky IMPACT INDUSTRY, Šlapanice, ze dne 16. 12. 2009, č. j. 105074/ENV/09. S. 6 a 9. Dostupné z: http://portal.cenia.cz/ciasea/detail/EIA_OV7089. [cit. 7. 11. 2014].

⁵¹⁷ Sdělení - poskytnutí informace dle zák. č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

⁵¹⁸ Řízení o dodatečném povolení stavby lakovny Impact Industry zahájeno. Webové stránky spolku „Čisté šlapanice“. 4. 3. 2011. Dostupné z: <http://ciste-slapanice.info/aktuality/rizeni-o-dodatecnem-povoleni-stavby-lakovny-impact-industry-zahajeno>. [cit. 7. 11. 2014].

⁵¹⁹ K tomu např. zde: Lakovna Impact Industry povolena. Webové stránky spolku „Čisté šlapanice“. 1. 4. 2011. Dostupné z: <http://ciste-slapanice.info/aktuality/lakovna-impact-industry-povolena>. [cit. 7. 11. 2014]. Příslušné rozhodnutí: rozhodnutí – dodatečné povolení stavby vydané Městským úřadem Šlapanice, odborem výstavby, stavební úřadem, dne 7. 3. 2011, č. j. OV/46242-09/2360-2009/ZEM.

30.3.2 Skutkové okolnosti zinkovny AZOS

Zinkovna AZOS umístěná v průmyslové zóně města Nymburk je případem, ve kterém byla dodatečně povolena změna stavby vyžadující posouzení v procesu EIA, neboť stavební záměr naplňoval dikci bodu 4.4 (povrchová úprava kovů nebo plastů včetně lakoven, s kapacitou nad 500 tis. m²/rok celkové plochy úprav), kategorie I přílohy č. 1 zákona EIA.⁵²⁰ Ač bylo oznámení záměru zveřejněno na úřední desce Středočeského kraje, a rovněž informace o dokumentaci byla zveřejněna způsobem dle zákona EIA, neobdržel úřad žádné nesouhlasné vyjádření, a proto upustil od konání veřejného projednání dokumentace a posudku.⁵²¹ Následně bylo vydáno souhlasné stanovisko EIA. Neuplatnění vyjádření však neplynulo ze srozumění veřejnosti, zejména obyvatel přilehlých oblastí zinkovny AZOS, s tímto záměrem, nýbrž spíše z neznalosti a nedostatečné informovanosti veřejnosti.⁵²²

Investor, aniž by získal potřebná rozhodnutí stavebního úřadu (rozhodnutí o změně vlivu užívání stavby na území a stavební povolení⁵²³), začal provádět stavební úpravy, přičemž stavební úřad toto při výkonu stavebního dozoru zjistil a zahájil řízení o odstranění stavby. V průběhu stavebních prací na nepovolené zinkovně AZOS Investor požádal o dodatečné povolení stavby. V řízení o dodatečném povolení stavby byly uplatněny četné námitky a připomínky, přesto bylo dne 13. 10. 2014 vydáno rozhodnutí, kterým byla zinkovna AZOS dodatečně povolena.⁵²⁴

Za povšimnutí, s ohledem na primární preventivní funkci procesu EIA jako nástroje ochrany životního prostředí, stojí odůvodnění rozhodnutí

⁵²⁰ Závěr zjišťovacího řízení - Provoz povrchových úprav v průmyslové zóně města Nymburk ze dne 2. 4. 2013, č. j. 314/500/13, 9785/ENV/13. S. 2. Dostupné z: http://portal.cenia.cz/eiasea/detail/EIA_OV1130. [cit. 7. 11. 2014].

⁵²¹ Stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí - Provoz povrchových úprav v průmyslové zóně města Nymburk, ze dne 22. 8. 2013, č. j. 59296/ENV/13. S. 2. Dostupné z: http://portal.cenia.cz/eiasea/detail/EIA_OV1130. [cit. 7. 11. 2014].

⁵²² K tomu např. Lidé si stěžují: „Ze zinkovny se šíří zápach, vadí nám to“. Webové stránky Nymburského deníku. 18. 3. 2014. Dostupné z: http://nymbursky.denik.cz/zpravy_region/zinkovna-nymburk.html. [cit. 7. 11. 2014].

⁵²³ Pro srovnání viz § 81 a § 108 StZ.

⁵²⁴ Rozhodnutí - dodatečné povolení stavby ze dne 13. 10. 2014, sp. zn. 110/13467/2014, č. j. 110/30308/2014/Ďou. Dostupné z: <http://www.mesto-nymburk.cz/index.php?sekce=2 & zobraz=uredni-deska-archiv & detail=5>.

o dodatečném povolení stavby v části týkající se obsahu stanoviska EIA. Bez bližšího a přesvědčivého vypořádání se s podmínkami stanoviska, jež se týkaly fáze realizace stavebního záměru, stavební úřad toliko konstatuje: „Protože stavba je již provedena, není možné tyto podmínky ve výrokové části rozhodnutí stanovit - etapa stavby, pro kterou platily, již byla ukončena.“⁵²⁵ Pro úplnost autorka uvádí, že proti rozhodnutí o dodatečném povolení zinkovny AZOS bylo podáno několikero odvolání, pročež rozhodnutí v době přípravy této kapitoly nebylo pravomocné.

30.4 Vybrané právní problémy obou případů

Celou situaci ve věci uvedených černých staveb lze označit (přínejmenším z hlediska věcného) za nestandardní a hraniční. Z pohledu práva však dodatečné povolení stavby hodnocené v procesu EIA nemusí být, jak plyne z textu níže, bez dalšího porušením právních předpisů. S ohledem na rozsah kapitoly, ve které není možné věnovat se v podrobnostech veškerým aspektům, považuje autorka za vhodné zmínit zejména zhodnocení podmínek stanoviska EIA posuzujících fázi přípravy a realizace záměru, pojetí principu prevence při dodatečném povolení stavby, jakož i diskrepance týkající se účastní veřejnosti v procesu jako celku.

30.4.1 Zhodnocení podmínek stanoviska EIA pro fázi přípravy a realizace

V obou uvedených případech bylo vydáno stanovisko EIA ještě před zahájením stavebního záměru investorů, nicméně samotné stavby byly realizovány, aniž by bylo vydáno územní rozhodnutí a stavební povolení. Stavební záměry tak byly v procesu EIA hodnoceny zcela standardním způsobem, včetně posouzení fáze přípravy a realizace a stanovení podmínek pro tyto etapy. Stanovisko EIA tudíž mělo takový rozsah, jaký by mělo mít při standardním postupu investora, přičemž s ohledem na znění současné právní úpravy byla naplněna jedna z procesních podmínek řízení (sensu lato) o dodatečném povolení stavby, neboť byl vydán odborný podklad pro následná

⁵²⁵ Za „Rozhodnutí - dodatečné povolení stavby ze dne 13. 10. 2014, sp. zn. 110/13467/2014, č. j. 110/30308/2014/Dou. S. 5. Dostupné z: <http://www.mesto-nymburk.cz/index.php?sekce=2 & zobraz=uredni-deska-archiv & detail=5>.

rozhodnutí. Tento však postrádá hmotněprávní závaznost; závazný je toliko procesně, jelikož dle § 10 odst. 4 zákona EIA bez něj nelze vydat rozhodnutí nebo opatření v navazujících správních řízeních.⁵²⁶

Stavební úřad tedy v obecné rovině při vydání dodatečného stavebního povolení nepochybí, odůvodní-li přesvědčivě, proč fázi přípravy a realizace záměru nezhodnotil či se od stanovených podmínek dokonce odchýlil.⁵²⁷ Autorka se domnívá, že stavební úřad by měl provést alespoň zhodnocení fáze přípravy a realizace stavebního záměru ex post a vyhodnotit, zda byly podmínky stanoviska EIA dodrženy, či nikoliv, a pokud dodrženy nebyly, z jakého důvodu považuje stavební úřad za správné a odůvodněné se od nich odchýlit, aby mohlo dojít k dodatečnému povolení stavby. Tento rozsah zhodnocení fází, které již v době rozhodování o dodatečném povolení černé stavby byly provedeny, není naplněn zejména v případě zinkovny AZOS. Stavební úřad v odůvodnění rozhodnutí, kterým dodatečně povolil stavbu, uvedl pouze, že podmínky již není možné stanovit, neboť etapy stavby, pro které byly stanoveny, již byly ukončeny. Přístup stavebního úřadu lze zajisté chápat při zhodnocení podmínek, jakými je například zajištění čistoty vozovek v průběhu prací a skrápění stavebních ploch z důvodu snížení prašnosti. Pokud je však v podmínkách realizace záměru uvedena povinnost evidence způsobu nakládání s odpady během výstavby, lze si s určitostí představit, že splnění této podmínky lze zhodnotit i ex post, tedy ve chvíli, kdy již odpady nevznikají. Samozřejmě lze v přístupu autorky spatřovat jistý formalismus, když uvedené odůvodnění rozhodnutí stavebního úřadu považuje za nedostatečné, nicméně při legalizaci černé stavby je tento striktní přístup dle názoru autorky na místě. Investoři zinkovny AZOS, stejně jako lakovny Impact Industry, mohli a především byli povinni postupovat v souladu s právními předpisy, kteroužto povinnost nedodrželi. Při dodatečném povolování stavby by nemělo docházet k jakýmkoliv úlevám, ba naopak by při rozhodování měly být dodržovány právní předpisy a principy v co nejvíce

⁵²⁶ Kolektiv autorů. *Správní procesy v právu životního prostředí*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2010, 411 s. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, sv. 379. ISBN 978-802-1053-625. S. 216.

⁵²⁷ Tamtéž. S. 217.

extenzivní míře.⁵²⁸ Poukázání na uvedené procesní pochybení stavebního úřadu by mohlo být jedním z argumentů, jež budou užity v odvolání proti předmětnému rozhodnutí.

30.4.2 Pojetí principu prevence při dodatečném povolení stavby

Princip prevence (spolu s principem obezřetnosti) je jedním ze základních principů ochrany životního prostředí, neboť předcházení nepříznivým vlivům je vhodnějším nástrojem ochrany, než odstraňování důsledků, tím spíše, že následky mnohých příčin se neprojeví okamžitě, avšak mnohdy až se zpožděním.⁵²⁹ Projevy principu prevence lze spatřovat rovněž v regulaci a snižování rizik působení již existujících činitelů.⁵³⁰ V procesu EIA se princip prevence projevuje v několika podobách. Posouzení EIA a vydání stanoviska EIA předchází samotným správním řízením a povolovacím procesům ve věci záměrů. V rámci stanoviska EIA jsou pak stanoveny podmínky pro fázi realizace a přípravy záměru, ale i pro samotný provoz a jeho užívání. Prevence tedy nespočívá výhradně v umístění posuzování vlivů na životní prostředí na počátek procesů, avšak také v podmínkách, jež musí být při provozu dodržovány, aby byly omezeny nepříznivé vlivy na životní prostředí.

Z výše uvedeného vyplývá, že působení principu prevence v procesu EIA lze chápat v širším slova smyslu, tedy jako princip uplatňující se při posuzování realizace záměru, jeho vlivů a důsledků, projevující se v rámci podmínek záměru pro fázi přípravy, realizace, ale i provozu a užívání záměru; nelze však bez dalšího vyloučit ani pojetí principu prevence sensu stricto,

⁵²⁸ Ve stejném smyslu judikoval i Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí ze dne 8. 2. 2007, č. j. 1 As 46/2006-75: „Rozhodnutí, kterým se dodatečně stavba nebo její změna povoluje, musí mít obsahově stejnou náležitosti jako stavební povolení. Nelze připustit výklad zákona, který by stanovil mírnější kritéria pro dodatečné povolení stavby, resp. její změny, než jaká jsou kladena na řádné stavební povolení. Má-li totiž norma určité požadavky na řádné rozhodnutí v situaci, kdy žadatel o stavební povolení postupoval podle zákona, tím spíše je musí mít na rozhodnutí svou povahou mimořádně, kdy žadatel od počátku zákon nerespektoval (argumentum a minori ad maius).“

⁵²⁹ Pekárek, M. a kol. Právo životního prostředí. 2., přeprac. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2009, 323 s. Edice učebnic Právnícké fakulty Masarykovy univerzity v Brně, č. 427. ISBN 978-802-1049-260. S. 73.

⁵³⁰ Pro srovnání vizte Morávek J., Tomášková V. a spol. Zákon o ochraně ovzduší: komentář. Vyd. 1. V Praze: C.H. Beck, 2013, xx, 415 s. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-807-4004-773. S. 3.

kdy jeho podstata bude spatřována právě a především v posuzování záměru před jeho realizací, kdy lze nejlépe zhodnotit vlivy a dopady záměru a stanovit podmínky pro jeho realizaci.

Při dodatečném povolování stavby ve vlastnictví podnikatele, jež je předmětem posuzování v procesu EIA, dochází ke střetu ekonomického zájmu a práva podnikatele vlastnit majetek s limity stanovenými na ochranu životního prostředí (uplatňovanými ve veřejném zájmu), a tedy i se stěžejním principem prevence. Z povahy věci musí být nalezena proporcionalita mezi těmito protichůdnými entitami. Autorka se domnívá, že při dodatečném povolování stavby je nezbytné chápat princip prevence sensu lato, nicméně za předpokladu jeho důrazného prosazování při stanovení podmínek užívání stavby a jejího provozu v rozhodnutí o dodatečném povolení stavby, stejně tak při kontrolách průmyslových podniků ve vlastnictví podnikatelů. Byl-li by princip prevence chápán sensu stricto, a tedy byl kladen důraz na skutečnost, že proces EIA musí předcházet ostatním řízením relevantním pro realizaci záměru, pak by nalezení proporcionality a především zdůvodnění dodatečného povolení stavby posuzované v procesu EIA bylo mnohem komplikovanější.

Pojetí principu prevence při procesu EIA sensu lato je však podle autorky správné a rovněž v souladu s právem EU, z něhož proces EIA vychází. Byť se ve faktické rovině může jednat o zvýhodnění podnikatele a úlevu od splnění povinností v přesném rozsahu a totožným způsobem, jako tomu má být při standardním postupu realizace stavebního záměru, je možné dodatečné povolení stavby posuzované v procesu EIA akceptovat (a tím i dostat právu vlastnit majetek, popř. zohlednit ekonomické zájmy podnikatele). Je-li černá stavba způsobila splnit podmínky pro fázi provozu a užívání, přičemž její realizací nedošlo k závažnému poškození životního prostředí, pak je i v řízení o dodatečném povolení stavby stanovisko EIA schopno plnit svou funkci a účel. Záměry lakovny Impact Industry i zinkovny AZOS byly zhodnoceny v procesu EIA ještě před jejich realizací; Soudní dvůr Evropské unie však dokonce ve svých rozhodnutích připouští i posouzení vlivů na životní prostředí až ve fázi, kdy již byl záměr realizován,

nicméně ještě nebylo vydáno příslušné rozhodnutí či povolení.⁵³¹ Tento názor je možné, alespoň dle názoru autorky, uplatnit rovněž při dodatečném povolování staveb ve smyslu § 129 odst. 2 a 3 StZ.

30.4.3 Zásada účasti veřejnosti při dodatečném povolení stavby posuzované v procesu EIA

Proces EIA je ovládán rovněž zásadou účasti veřejnosti.⁵³² Jinak tomu není ani v řízení o dodatečném povolení stavby, kde je již z povahy věci žádoucí, aby veřejnost dostala prostor pro uplatnění svých práv a připomínek. V obou výše uvedených případech byly dodrženy zákonné podmínky týkající se zveřejnění záměrů posuzovaných v procesu EIA, a tedy veřejnost (v jejich různých myslitelných podobách) mohla hájit své zájmy. Zejména mohla podat písemné vyjádření k oznámení ve smyslu § 6 odst. 7 zákona EIA, což je premisou pro účastenství v navazujících řízeních dle zvláštních předpisů, v tomto případě v řízení o dodatečném povolení stavby. Za splnění dalších podmínek se pak občanské sdružení (po rekonstrukci soukromého práva spolek) nebo obecně prospěšná společnost mohou dle zákona EIA domáhat žalobou dle soudního řádu správního, aby bylo zrušeno rozhodnutí navazující na proces EIA, tedy dodatečné povolení stavby.⁵³³ V praktické rovině však v obou případech došlo souhrou okolností k tomu, že veřejnost svá práva neuplatnila v takové míře, jakou právní předpisy připouští. Z důvodu časové prodlevy, která v případě dodatečného povolení stavby z povahy věci nastává, dochází k „tříštění“ kontinuity celého procesu realizace záměru. Jak již bylo naznačeno výše, stanovisko EIA nelze samostatně přezkoumat opravnými prostředky dle správního řádu, neboť se nejedná o správní rozhodnutí, přezkoumává se tak až v rámci rozhodnutí, jehož je podkladem. Pokud tedy veřejnost nesouhlasí s obsahem stanoviska EIA a vypořádáním podaných vyjádření k záměru, lze se v případě černých

⁵³¹ K tomuto pro srovnání např. rozhodnutí Soudního dvora EU ze dne 4. 5. 2006, ve věci C-508/03 - Komise ES proti Spojenému království Velké Británie a Severního Irsku. Body 95, 96, 105, 106. Nebo též rozhodnutí Soudního dvora EU ze dne 17. 3. 2011, ve věci C-275/09 - Brussels Hoofdstedelijk Gewest a další proti Vlaamse Gewest. Body 37 a 38.

⁵³² Pekárek, M. a kol. Právo životního prostředí. 2., přeprac. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2009, 323 s. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, č. 427. ISBN 978-802-1049-260. S. 175.

⁵³³ § 23 odst. 9 a 10 zákona EIA.

staveb bránit až v rámci řízení o dodatečném povolení stavby. Nestandardní situace, kde na sebe procesy nenavazují, když jejich linie je přetržena samotnou realizací stavby i časovou prodlevou, pak fakticky stěžuje uplatnění práv a zájmů veřejnosti dotčené záměrem.

Důsledkem diskontinuity procesu pak může být rovněž vyšší míra pochybení veřejnosti při uplatňování jejích zájmů. Ve věci lakovny Impact Industry občanské sdružení „Čisté Šlapanice“ nepodalo, jako účastník, námitky v dodatečném stavebním řízení, neboť se domnívalo, že vše potřebné již bylo řečeno v rámci procesu EIA; této dezinterpretaci nezabránila ani skutečnost, že ve stanovisku EIA bylo zpracovatelem posudku vysvětleno, že některá vyjádření lze posoudit až v navazujících řízeních.⁵³⁴ V případě zinkovny AZOS se pak, ať již záměrně či shodou okolností, podařilo investorovi získat stanovisko EIA, aniž by se k záměru veřejnost (reprezentovaná například občanskými sdruženími či spolky) jakkoliv vyjádřila. V řízení o dodatečném povolení stavby se ukázalo, že o probíhajícím posuzování vlivů na životní prostředí veřejnost nevěděla, a to i přesto, že podle všeho byly dodrženy postupy zveřejňování. Z toho důvodu se veřejnost uskupená v občanských sdruženích (spolcích) nemohla stát účastníkem navazujícího řízení o dodatečném povolení stavby, neboť nebyla naplněna jedna z kumulativních podmínek ve smyslu § 23 odst. 9 zákona EIA; namísto námitek tak v řízení o dodatečném povolení stavby mohly být uplatněny toliko připomínky. Občanská sdružení tím byla připravena rovněž o případnou možnost podat žalobu proti rozhodnutí o dodatečném povolení zinkovny AZOS dle § 23 odst. 10 zákona EIA.

Pasivita veřejnosti z důvodu nevědomosti není neobvyklou také při standardním průběhu realizace záměru; v případě dodatečného povolování staveb se však pozice veřejnosti značně stěžuje, neboť ta začne uplatňovat připomínky či námitky až ve chvíli, kdy je již stavební záměr (alespoň zčásti) zrealizován. Dopady právní úpravy jsou podle autorky na hranici přípustnosti z hlediska principů Aarhuské úmluvy.

⁵³⁴ Např. Stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí - Instalace práškové lakovací linky IMPACT INDUSTRY, Šlapanice, ze dne 16. 12. 2009, č. j. 105074/ENV/09. Dostupné z: http://portal.cenia.cz/eiasca/detail/EIA_OV7089. S. 7.

Z uvedeného autorka činí závěr, že i přes dodržení veškerých postupů při dodatečném povolování stavby posuzované v procesu EIA nelze zaručit úplné prosazení práv a zájmů veřejnosti. Otázkou zůstává, zda by řešením byla změna legislativy, kladoucí důraz na zveřejňování záměrů, popř. na větší uplatnění práv veřejnosti při dodatečném povolení stavby, či zda by v případech obdobných lakovně Impact Industry a zinkovně AZOS postačil důraz na prvek rozumnosti veřejné správy a na zásady činnosti správních orgánů, zejména pak na poučovací povinnost správního orgánu a charakter správy jako služby veřejnosti.

30.5 Závěr

Podle autorky je dodatečné povolení stavebního záměru posuzovaného v procesu EIA obhajitelné z pohledu právních předpisů i výše specifikovaných principů, což však neznamená, že institut dodatečného povolení stavby s sebou nenese četná odchýlení od standardních postupů. Hodnocení problémů spojených s dodatečným povolováním staveb vyvolává myšlenky na úplné zrušení tohoto druhu řízení, protože by stavebník vždy musel černou stavbu odstranit.⁵³⁵ Došlo by tak rovněž k radikálnímu řešení vztahu tohoto řízení k procesu EIA.

Za současné podoby právní úpravy hraje stanovisko EIA významnou roli i při legalizaci již existující stavby. Na jeho základě je možné stanovit podmínky nezbytné pro ochranu životního prostředí, a proto je i v pozdější fázi realizace stavebního záměru poplatným institutem. Vedlejším produktem složité procedury posuzování staveb v procesu EIA a jejich dodatečného povolování, které se z povahy věci děje s časovým odstupem, může být faktické omezení veřejnosti při uplatňování jejích práv a zájmů. S touto skutečností by se měly vypořádat zejména příslušné správní orgány, jež by s pomocí veškerých dostupných možností měly dbát prosazení práv veřejnosti. Koneckonců, veřejná správa je službou veřejnosti, kterážto zásada by neměla zůstat pouze obecným heslem bez naplnění jeho obsahu.

Posílení práv veřejnosti a významu stanoviska EIA nejen při dodatečném povolování černých staveb zřejmě nastane s novelou zákona EIA, která je v současné době projednávána v poslanecké sněmovně ČR. Novela

⁵³⁵ Ministryně Jourová: Takhle zjednodušíme zákon. 7. 8. 2014. Tiskové zprávy MMR. Dostupné z: <http://www.mmr.cz/cs/Ministerstvo/Ministerstvo/Pro-media/Tiskove-zpravy/2014/Ministryne-Jourova-Takhle-zjednodusime-stavebni-za>.

je reakcí na zahájení infringementu proti České republice, v rámci něhož Evropská komise vytýká zejména nedostatečné prosazení závěrů procesu EIA v navazujících řízeních, stejně jako nedostatečnou účast veřejnosti i její soudní ochrany.⁵³⁶ Má-li dojít k posílení významu závěrů procesu EIA i práv veřejnosti na účast při realizaci záměru ve standardních povolovacích řízeních, tím spíše bude nutné prosazovat nové znění zákona EIA, bude-li novela schválena, při dodatečném povolování černých staveb.

31 Postavení vlastníka studny při realizaci nového vodního zdroje podzemní vody v sousedství

Marie Poláčková

31.1 Vymezení problematiky

Veřejný ochránce práv se opakovaně setkává s podněty, ve kterých vlastníci studní poukazují na to, že došlo k poklesu hladiny vody v jejich studni, případně že se voda z jejich studny ztratila nebo se změnila její kvalita vlivem provedení průzkumného hydrogeologického vrtu (dále také „vrt“) či přímo vrtané studny v sousedství. Vlastníci přitom především uvádí, že před realizací vrtu nemohli dostatečně hájit svá práva. To bylo možné až ex post po provedení vrtu, kdy již např. došlo ke ztrátě vody v jejich studni. K provedení průzkumného hydrogeologického vrtu není za podmínek daných VZ zapotřebí povolení od vodoprávního úřadu⁵³⁷. Již samotným provedením vrtu však může dojít ke ztrátě vody nebo ke zhoršení kvality vody v sousedních studních, neboť vrt může zasáhnout dvě rozdílné zvodně, které se začnou ovlivňovat, jestliže nebudou dostatečně odizolovány. Dochází tak k sousedským sporům, jejichž řešení je v praxi pro poškozené osoby často nedostupné a řízení je pro správní orgány velmi obtížné (provedení vysoce nákladných hydrogeologických průzkumů, jejichž výsledek nemusí jednoznačně vést k potvrzení nebo vyvrácení příčinné souvislosti).

⁵³⁶ Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. MŽP 2014. Bod 1. 2.

⁵³⁷ Viz § 8 odst. 3 písm. a) VZ: „Povolení k nakládání s vodami není třeba k čerpacím pokusům při provádění hydrogeologického průzkumu nebo při průzkumu vydatnosti zdrojů podzemních vod, pokud mají trvat méně než 14 dnů a odběr vody v této době nepřekročí 1 l/s.“

Pokud jsou vrtné práce prováděny nesprávným způsobem, nejsou sousedské spory jediným důsledkem takového počínání. Dochází také k narušení přirozené hydrogeologické stratifikace, potažmo tedy k poškozování životního prostředí. „*Přirozená hydrogeologická stratifikace je jev, který definuje místa výskytu určitého významnějšího množství podzemní vody, pro které se používají různé, i když ne zcela identické názvy (zvodně, zvodnělý kolektor, obzor či horizont podzemní vody, nádrž podzemní vody, vodní útvar podzemní vody, vodní zdroj podzemní vody apod.). Tato místa jsou vzájemně od sebe oddělená izolátory, případně poloizolátory... Porušením přirozené hydrogeologické stratifikace je jakákoliv činnost, která změní geometrii a především vlastnosti vodních těles a podzemní vody porušením izolátoru.*“⁵³⁸

Vlastník stávající studny může v souvislosti s realizací nového vodního zdroje podzemní vody sehrát významnou roli při ochraně životního prostředí. Tím, že vlastník hájí svá práva a zájmy související s nerušeným využíváním podzemních vod z vlastní studny, zprostředkovaně hájí také zájem na ochraně životního prostředí, v daném případě na tom, aby nedocházelo k narušení přirozené hydrogeologické stratifikace, která má vliv na další složky životního prostředí jako je půda a příroda a krajina, resp. ekosystémy vázané na vodu.

Jsem přesvědčena, že v praxi většina případů provádění průzkumných hydrogeologických vrtů či vrtaných studní probíhá zásluhou hydrogeologů, pracovníků vodoprávních úřadů a i dobrých sousedských vztahů bezproblémově. V následující kapitole poukážu na jeden z opačných případů, který se týká propojení dvou zvodní vlivem provádění průzkumného hydrogeologického vrtu či vrtané studny a na postavení vlastníka stávající studny v takovéto situaci.

31.2 Právní úprava týkající se provádění průzkumných hydrogeologických vrtů a vrtaných studní

31.2.1 Průzkumný hydrogeologický vrt

Jak již bylo naznačeno výše, za podmínek daných VZ není k provedení průzkumného hydrogeologického vrtu třeba povolení vodoprávního úřadu. Povolení k nakládání s vodami není třeba k čerpacím pokusům při provádění

⁵³⁸ Šeda, Svatopluk. Vrtý pro tepelná čerpadla a jejich rizika pro hydrogeologickou stratifikaci. In: Vodní hospodářství, č. 8, 2014, roč. 64, str. 14-17.

hydrogeologického průzkumu nebo při průzkumu vydatnosti zdrojů podzemních vod, pokud mají trvat méně než 14 dnů a odběr vody v této době nepřekročí 1 l/s. Při provádění vrtu musí být dodržován rovněž zákon o geologických pracích⁵³⁹ a horní zákon a jejich prováděcí předpisy. Podle ustanovení § 9a odst. 3 zákona o geologických pracích musí organizace provádějící vrtné práce nejméně patnáct dní před zahájením geologických prací spojených se zásahem do pozemku oznámit účel, rozsah a očekávanou dobu provádění uvedených prací obci, na jejímž území mají být provedeny.

Již při provádění průzkumného hydrogeologického vrtu může dojít k porušení přirozené hydrogeologické stratifikace a k propojení dvou rozdílných zvodní, jestliže není vrt řádně vystrojen a zvodně odizolovány. Vrt sice může být zlikvidován, ale lze jej posléze také dále využít, jestliže má potřebné parametry, např. právě jako vrtanou studnu. Podle čl. 5.3.5.1. ČSN 75 515 „Jímání podzemní vody“ je přitom v případech, kdy vrtaná studna zastihuje více útvarů podzemní vody, zpravidla nutno provést ve studni další těsnění zajišťující vzájemné oddělení těch zvodnělých kolektorů, na které jsou vázány rozdílné útvary podzemní vody. „Odtěsnění kolektorů je nutno provést prokazatelně funkčním způsobem podle zpracované projektové dokumentace s uvedením konstrukčních parametrů a technologického postupu těsnících prací“. Citovaný článek české technické normy je třeba dodržovat s přihlédnutím k ustanovení § 17 odst. 3 vyhlášky č. 590/2002 Sb., o technických požadavcích pro vodní díla, ve znění pozdějších předpisů.⁵⁴⁰

Vlastník sousedního pozemku (nikoli jenom mezujícího⁵⁴¹), na kterém se nachází studna, může být provedením vrtu ovlivněn, ať již tím, že mu vlivem propojení dvou zvodní klesne či se ztratí voda ve studni, nebo se změní její jakost (kvalita). Dovolím si uvést pro ilustraci jednoduchý příklad. Jestliže bude stávající studna napájena ze zvodně blíže povrchu a jestliže při provádění hlubšího vrtu zasahujícího do zvodně uložené níže pod povrchem nedojde k dostatečnému odtěsnění výše vyskytující se zvodně, přes

⁵³⁹ Zákon č. 62/1988 Sb., o geologických pracích, ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁴⁰ Dané ustanovení zní: „*Podmínky umístění a zřizování studně se stanoví způsobem podle zvláštního právního předpisu a podle normových hodnot s přihlédnutím k vyjádření osoby s odbornou způsobilostí, je-li toto vyjádření k dispozici.*“

⁵⁴¹ Prováděním nového zdroje podzemních vod mohou být dotčeny stávající studny vzdálené nejenom v desítkách, ale i stovkách metrů od nově budovaného zdroje.

kteřou bude vrt procházet, dané zvodně se propojí. Tím může dojít k tomu, že se vlastníkové stávající studny změní chemismus vody nebo její množství ve studni. Vlastník stávající studny se přitom o provádění vrtu nemusí předtím dozvědět. Zákonem není investorovi ani organizaci provádějící vrtne práce dána povinnost oznámit provádění vrtu vlastníkům sousedních studní. Organizace má povinnost oznámit provádění vrtu pouze obci. Obec pak již však nemá povinnost informaci o provádění vrtu dále předávat např. vlastníkům studní, v jejichž okolí má být vrt proveden. Někdy se mohou sousedé o provádění vrtu dozvědět od odpovědného řešitele geologických prací, který zpracovává projekt pro provádění vrtu a za tím účelem zjišťuje hladiny podzemních vod v okolních studních. Ne vždy je však takový postup nutný, protože řešitel může využít data z jiných jemu známých okolních zdrojů podzemní vody. Jestliže se vlastník stávající studny o provádění vrtu nedozví před jeho realizací a posléze dojde ke změně jakosti či množství vody v jeho studni, může se bránit až *ex post*, čímž se dostává do nevýhodného postavení, neboť je pro něj obtížné předložit důkazy o stavu podzemních vod v jeho studni před vybudováním vrtu. Pokud by vlastník stávající studny věděl o záměru investora vybudovat v okolí průzkumný hydrogeologický vrt s dostatečným časovým předstihem, mohl by si opatřit podklady (např. hydrogeologický posudek), které by v případném sporu mohly podložit jeho tvrzení o množství a kvalitě vody v jeho studni před realizací vrtu. Není vyloučeno, aby vlastník stávající studny prokazoval svá tvrzení i jinými prostředky (např. svědeckou výpovědí). Jsem však názoru, že postavení vlastníka stávající studny není v takovém případě stejně silné, jako kdyby měl k dispozici odborné vyjádření, které by dokládalo stav podzemní vody v jeho studni před realizací vrtu.

31.2.2 *Vrtaná studna*

Průzkumný hydrogeologický vrt je třeba odlišovat od vodního díla, kterým je vrtaná studna. Před realizací vrtané studny musí investor získat příslušná povolení. O tato povolení může investor požádat buď po realizaci průzkumného hydrogeologického vrtu, nebo i bez jeho provedení, jestliže jsou poměry v území natolik známy, že lze výskyt podzemní vody v potřebném množství na daném pozemku reálně předpokládat. V této souvislosti nelze opominout případy, kdy je vrtaná studna realizována bez příslušných

povolení. Jestliže vodoprávní úřad usoudí, že se skutečně jedná o vodní dílo v podobě vrtané studny a nikoli o průzkumný hydrogeologický vrt, musí zahájit řízení o odstranění stavby této studny. Provedením „černé stavby“ se vlastník sousedního pozemku, na kterém se nachází studna, dostává do obdobné situace jako v případě provádění průzkumného hydrogeologického vrtu. Může svá práva hájit až ex post po provedení vodního díla, přičemž již jeho realizací může dojít ke ztrátě či změně kvality podzemní vody v jeho studni, a dostává se tak do nevýhodného postavení, protože jen s obtížemi může předložit důkazy o tom, jaký byl stav podzemní vody v jeho studni před provedením nepovolené stavby vrtané studny.

Jestliže může být vlastník stávající studny dotčen na svých právech a povinnostech realizací nové vrtané studny, vstupuje do povolovacích procesů jako účastník územního řízení a stavebního řízení, ve kterých může hájit svá práva v souladu se StZ a VZ. Vlastník studny není účastníkem řízení o povolení k nakládání s vodami, neboť podle ustanovení § 115 odst. 15 VZ je účastníkem řízení o povolení k odběru podzemní vody pouze žadatel a dále obec a spolek. Z dokumentace k vodnímu dílu a dalších podkladů založených ve spise může vlastník stávající studny zjistit potřebné informace a případně podávat ve správních řízeních jako účastník řízení relevantní námítky.

V případech, kdy vrt ještě není proveden, případně je proveden tak, že nedošlo z pohledu vlastníka stávající studny k negativnímu ovlivnění hydrogeologických poměrů, si může vlastník stávající studny opatřit relevantní podklady týkající se podzemní vody v jeho studni a tyto podklady využít v povolovacích procesech či případných budoucích sporech.

31.3 Úvahy de lege ferenda

Ve vazbě na výše uvedené se nabízí otázka, jak by bylo možné předcházet případům, kdy vlivem propojení rozdílných zvodní dojde k porušení přirozené hydrogeologické stratifikace a ovlivnění stávajících studní při budování nového zdroje podzemní vody v jejich sousedství.

Za zásadní považují skutečnost, aby vlastníci stávajících zdrojů podzemní vody byli informováni o záměru realizace nového zdroje podzemní vody v sousedství nebo průzkumného hydrogeologického vrtu předtím, než k této realizaci skutečně dojde. Nabízí se proto novelizace ustanovení

§ 9a odst. 3 zákona o geologických pracích v tom směru, aby obec, poté, co jí bude oznámeno organizací provádějící vrtné práce, že bude realizován průzkumný hydrogeologický vrt, zveřejnila tuto informaci na své úřední desce. Za vhodné podkládám také to, aby obec byla informována o provádění vrtu s více než minimálním patnáctidenním předstihem, jak ukládá zmínovaný zákon, za tím účelem, aby se s danou informací mohly osoby, které by mohly být realizací vrtu dotčeny, seznámit, a případně si zajistit potřebné podklady pro budoucí správní a soudní procesy.

Informovanost vlastníků stávajících studní o zamýšleném novém zdroji podzemní vody v okolí by bylo možné zajistit také novelizací vodního zákona. Lze uvažovat o stanovení dvou rozdílných režimů – jeden pro provádění průzkumných hydrogeologických vrtů a druhý pro realizaci vrtných studní. Odborně způsobilé osoby jsou v převážné většině případů schopny predikovat, zda se v příslušném území na daném pozemku bude nacházet zdroj podzemní vody o požadované vydatnosti, případně určit, zda je nutné provést průzkumný hydrogeologický vrt za účelem zjištění těchto skutečností. Investor by se po poradě s odborně způsobilou osobou potom mohl rozhodnout, zda chce nejprve provést průzkumný hydrogeologický vrt, či zda rovnou požádá o vydání příslušných povolení na stavbu vrtné studny.

Pro provedení průzkumného hydrogeologického vrtu by bylo třeba získat souhlas vodoprávního úřadu, který by měl formu správního rozhodnutí. Vodoprávní úřad by mohl, podobně jako v případě souhlasu k vrtům pro využívání energetického potenciálu podzemních vod, z nichž se neodebírá nebo nečerpá podzemní voda, žadateli uložit, aby mu předložil vyjádření osoby s odbornou způsobilostí. Tato osoba má možnost ovlivnit svým vyjádřením situování vrtů, jejich hloubku, konstrukci, technologii hloubení a vystrojení a rozsah monitoringu v průběhu vrtných prací, pokud se ukáže s ohledem na místní geologické a hydrogeologické podmínky nezbytný.⁵⁴² Protože by se jednalo o správní řízení, lze předpokládat, že by vodoprávní úřad na základě správního uvážení zahrnul do okruhu účastníků také vlastníky stávajících zdrojů podzemní vody, kteří by mohli být provedením prů-

⁵⁴² Šeda, Svatopluk. Rizika spojená s prováděním vrtů pro tepelná čerpadla [online]. 29. 7. 2004. [cit. 19. 11. 2014]. Dostupné z: <http://www.tzb-info.cz/2080-rizika-spojena-s-provadenim-vrtu-pro-tepelna-čerpadla>.

zkumného hydrogeologického vrtu dotčení na svých právech a povinnostech. V tomto řízení by mohli vlastníci stávajících zdrojů vody uplatňovat svá práva, a protože by byli o záměru provádět vrt srozuměni před jeho realizací, mohli by si případně opatřit podklady, které by dokládaly jejich tvrzení o stávajících geologických a hydrogeologických poměrech.

Investor by se mohl rozhodnout také pro variantu, kdy požádá o příslušná povolení (minimálně územní rozhodnutí o umístění stavby) pro stavbu vrtané studny bez předchozí realizace průzkumného vrtu. Vodoprávní úřad by v takovém případě vydával pro územní řízení rovněž souhlas, avšak tentokrát v podobě závazného stanoviska. Značná část vrtů je prováděna s tím, že jsou posléze dále využity jako vodní díla. Investory by tak nemělo zatížit, že by požádali o vydání územního rozhodnutí na umístění stavby vodního díla a stavebního povolení na tuto stavbu a teprve posléze je realizovali, neboť po provedení průzkumného hydrogeologického vrtu by tento proces stejně posléze následoval. Výjimkou by byly případy, kdy by se po získání příslušných povolení ukázalo, že se podzemní voda v předpokládaném množství na daném pozemku nenachází. S ohledem na odbornost hydrogeologů lze však předpokládat, že by se jednalo o malé procento případů.

Ani jedním z výše nastíněných postupů však nebude eliminováno riziko poškození přirozené hydrogeologické stratifikace a ovlivnění stávajících zdrojů podzemní vody v případech, kdy bude vrt či vrtaná studna provedena bez příslušných povolení. V tomto směru nezbyvá než apelovat na zákonodárce, aby v právních předpisech byly zakotveny odpovídající sankce za nepovolené jednání a aby vodoprávní úřady taková ustanovení dle svých pravomocí a působnosti aplikovaly.

V návaznosti na předchozí text v této kapitole je nutné uvést, že právní úprava není samospasitelná. Ochrana hydrogeologických poměrů, resp. přirozené hydrogeologické stratifikace, potažmo vody jako jedné ze složek životního prostředí ovlivňující další jeho složky, stejně jako nyní i do budoucna bude dána především tím, jak zodpovědně k dané problematice budou přistupovat především odborně způsobilé osoby a pracovníci vodoprávních úřadů.

Postavení vlastníka stávající studny při realizaci nového vodního zdroje podzemní vody v sousedství se odvíjí od toho, v jaké fázi se může zapojit do procesů týkajících se realizace průzkumného hydrogeologického vrtu

nebo vrtané studny. Jsem názoru, že postavení vlastníka je tím silnější, čím dříve se dozví o záměru realizovat některý z uvedených objektů, o jeho parametrech a o jeho umístění, neboť teprve v návaznosti na tyto informace může efektivně hájit svá práva a zájmy na stávající kvalitě a množství vody v jeho studni. Řada vlastníků svými námitkami a připomínkami, které se mnohdy týkají možného narušení přirozené hydrogeologické stratifikace vlivem provádění nového zdroje pitné vody v sousedství, chrání rovněž část životního prostředí. Vlastník studny se však může na ochraně životního prostředí podílet jen v takové míře, v jaké k tomu má právními předpisy dané podmínky.

32 Postavení zemědělského podnikatele v soudním přezkumu územních plánů

*Dominik Židek*⁵⁴³

32.1 Úvod

Úkolem zemědělského podnikatele je bezpochyby zejména tvorba jeho vlastního zisku. Na druhou stranu se vyskytnou v jeho podnikání takové situace, kdy i on může být velmi důležitým subjektem při ochraně životního prostředí. Týká se to nejen podnikatelů v tzv. biozemědělství, ale v širších souvislostech doslova všech, jelikož citlivým pěstováním plodin i chováním hospodářských zvířat mohou přispívat k celkové rekultivaci krajiny, a k jejímu smysluplnému využití. Územním plánováním pak může docházet mj. k budoucímu záboru kvalitních půd a k jejich nenavratitelnému zániku. Proto se tato kapitola věnuje postavení zemědělského podnikatele v soudním přezkumu územních plánů – a to zejména s ohledem na jeho případnou aktivní žalobní legitimaci. Hlavním cílem kapitoly je pak zejména analyticky rozebrat ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu v těchto procesech ve vztahu k nositelům věcných i relativních majetkových práv k zemědělské půdě, kteří na ní dlouhodobě podnikají a také přinést zamyšlení nad možnými důsledky vyplývající z nálezu Ústavního soudu ve vztahu k aktivní žalobní legitimaci spolků sdružujících zemědělské podnikatele. Zvláštní

⁵⁴³ Tato kapitola představuje jeden z výstupů projektu: „MUNI/A/0826/2013: Životní prostředí v procesech územního plánování – analýza judikatury I“.

pozornost je také věnována znovuzavedení institutu pachtu do českého právního řádu a tomu, jestli tento institut přináší změny v oblasti aktivní žalobní legitimace subjektů v těchto procesech.

32.2 Pojem zemědělského podnikatele, práva k zemědělské půdě z pohledu soukromého práva

Úvodem je třeba vymezit pojem zemědělského podnikatele. Ten je definován v ustanovení § 2e zákona č. 252/1997 Sb., zákon o zemědělství, ve znění pozdějších předpisů, tak, že se jedná o fyzickou nebo právnickou osobu, která hodlá provozovat zemědělskou výrobu jako soustavnou a samostatnou činnost vlastním jménem, na vlastní odpovědnost, za účelem dosažení zisku, a za podmínek stanovených tímto zákonem. Tyto podmínky byly od 1. května 2004 nastaveny ve dvou ohledech (povinnost bezúhonnosti fyzické osoby a potřeba odborného středoškolského vzdělání, případně 5 leté praxe v zemědělském podniku) natolik přísně a z pohledu čl. 26 LZPS („Každý má právo na svobodnou volbu povolání a přípravu k němu, jakož i právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost“) problematicky, že byly předmětem přezkumu jejich ústavnosti a Ústavní soud svým nálezelem ze dne 20. 6. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 38/04, tyto dvě podmínky zrušil (první ke dni vyhlášení nálezu, druhou pak k 30. 6. 2007), zejména z toho důvodu, že „požadavek osobního splnění podmínky odbornosti a bezúhonnosti společně s krátkou lhůtou zániku dosavadního oprávnění je velmi tvrdý. Způsob, jímž byla změna provedena, nebyl nutný, resp. nebyl vyžadován sledovaným cílem.“ Zákodárce obdobné podmínky poté již opětovně nestanovil, a nyní lze podmínky pro podnikání v zemědělství hodnotit jako veskrze liberální. Pro úplnost pak dodávám, že s účinností od 1. ledna 2015, dochází ke změně v podmínkách pro podnikání v zemědělství avšak pouze s ohledem na sjednocení pojmosloví z důvodu přijetí NOZ (zavedení pojmu „svéprávnosti“).

S tímto soukromoprávním kodexem pak souvisí vymezení práv k zemědělské půdě z pohledu soukromého práva. Z pohledu věcných práv zaznamenáváme vzhledem k starému občanskému zákoníku změnu zejména v otázce vymezení věcných práv k věcem cizím (s ohledem na zavedení zákonného dělení na služebnosti a reálná břemena), nicméně z pohledu postavení zemědělského podnikatele v soudním přezkumu územních plánů není tato

změna nikterak podstatná (důvody budou uvedeny posléze). Zajímavější je pak problematika relativních majetkových práv, kde došlo s účinností nového občanského zákoníku k znovuzavedení institutu pachtu do českého právního řádu (srov. § 2332 a násl. NOZ), který je de facto následovníkem (značně podrobněji upraveným) dobře známé úpravy zemědělského nájmu dle ustanovení § 677 odst. 2 OZ. V následujících částech této kapitoly pak bude podrobněji rozebráno, jestli znovuzavedení pachtu má vliv na aktivní žalobní legitimaci zemědělského podnikatele mající uvedené relativní majetkové právo v procesu soudního přezkumu územního plánu. Pro úplnost pak dodávám, že fakt, že lze podle nové katastrální úpravy (srov. § 11 zákona č. 256/2013 Sb., katastrální zákon) nájem a pacht zapsat do katastru nemovitostí, nečiní podle mého názoru z těchto institutů věcná práva, ani práva s věcně-právními účinky.⁵⁴⁴

32.3 Aktivní žalobní legitimace zemědělského podnikatele

V řízení o zrušení opatření obecné povahy (což územní plán ze zákona je⁵⁴⁵ – srov. § 43 odst. 4 in fine StZ) je dle nedlouhého ustanovení § 101a zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „SŘS“) aktivně žalobně legitimován ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Z dikce předmětného ustanovení je zřejmé, že rozsah této legitimace byl a je předmětem široké rozhodovací praxe správních soudů. Z pohledu nejen zemědělského podnikatele je úvodem důležité uvést, že Nejvyšší správní soud dovozuje, že „není v zásadě podstatné, zda navrhovatel byl účastníkem předchozího řízení o pořízení územně plánovací dokumentace, jelikož účastenství v tomto typu správního řízení a v řízení o soudním přezkumu vydaného rozhodnutí je třeba posuzovat relativně odděleně.“⁵⁴⁶ a později ještě výrazněji a jednoznačněji: „sleu-

⁵⁴⁴ Pro více informací k této otázce srov. ŽIDEK, Dominik. *Návrat pachtu do českého právního řádu a jeho důsledky pro katastr nemovitostí*. In ŽATECKÁ, Eva. Sborník příspěvků konference COFOLA 2013. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2013. 618 s. ISBN 978-80-210-6625-0. S. 123-136.

⁵⁴⁵ Pozn.: a dle judikatury – viz Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006-74 – byl také dle historické právní úpravy dle zákona č. 50/1976 Sb. Dokonce však byl takto pojmán i prvorepublikovým Nejvyšším správním soudem – viz nález ze dne 13. 9. 1922, č. 12496, publikován pod č. 1492 Bohuslavovy sbírky, v části A (rozhodnutí administrativní).

⁵⁴⁶ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2006, č. j. 2 Ao 2/2006-62.

tečnost, že navrhovatel v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části neuplatnil námitky či připomínky ve fázích přípravy opatření obecné povahy, jej nezabavuje práva takový návrh [pozn. autora – návrh na zrušení územního plánu] podat.⁶⁴⁷ Z uvedeného tedy vyplývá, že obecně není vůbec podstatné, jestli jinak oprávněná osoba k podání žalobního návrhu na zrušení územního plánu byla účastníkem předchozího řízení o jeho pořízení, a jestli byla jakkoliv v tomto řízení aktivní. Tedy jinými slovy řečeno, i kdyby jinak oprávněná osoba v předcházejícím řízení objektivně měla dostupné informace, které by již v tomto řízení mohly znamenat neschválení územního plánu, ale tato osoba je nepřednesla a vyčkala až na soudní přezkum předmětného územního plánu, nezabavuje ji to aktivní žalobní legitimace, když splní další judikaturou stanovené podmínky. Tyto podmínky pak judikatura vymezuje právě s ohledem na výše uvedené dělení na věcná a relativní majetková práva. To, že se nevyžaduje od subjektů žádná aktivita v předchozím řízení, je v procesech dle stavebního zákona jev ne zcela obvyklý, zvláště srovnáme-li tuto skutečnost např. s postavením různých zejména ekologických spolků příkladně v procesech posuzování vlivů na životní prostředí, kde je jejich aktivita v předchozích řízeních jednoznačnou podmínkou pro přístup k soudům (srov. § 23 odst. 10 zákona EIA, ve znění účinném k 31. 12. 2014).

32.3.1 Zemědělský podnikatel jako nositel věcných práv k půdě

V této části bude rozebráno, v jakých situacích (tedy pro jaká věcná práva) má nejen zemědělský podnikatel jakožto nositel určitých věcných práv k půdě, aktivní žalobní legitimaci v soudním přezkumu územních plánů, a dále pak bude řešena otázka možných finančních náhrad za omezení vlastnického práva související s přijetím územního plánu.

Nejvyšší správní soud ve svém usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, dovedl, že vlastník pozemku v území regulovaném předmětným územním plánem má tuto legitimaci vždy. Stejně pravidlo pak dovedl Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169, také vždy pro spoluvlastníky předmětných pozemků, a to i tehdy, kdyby žalobní návrh podával ten, jehož podíl není nadpoloviční. Ze stejného rozsudku pak vyplývá, že tímto právem bude vybaven také manžel

⁶⁴⁷ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116.

či manželka v případě společného jmění manželů. Nejvyšší správní soud pak také opakovaně konstatuje, že i ve vztahu jakýmkoliv dalším věcným právům vztahujícím se k území regulovaném předmětným územním plánem budou nositelé těchto práv vybaveni aktivní žalobní legitimací zásadně vždy (srov. např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120). Složitější pak bude odpověď v případě, kdy se bude jednat o nositele věcného práva k pozemku sousedícího s územím regulovaným územním plánem. Tímto problémem se zabýval Nejvyšší správní soud ve svém usnesení ze dne 21. 4. 2010, č. j. 8 Ao 1/2010-89, ve kterém dovodil, že: *„mohou být aktivně legitimováni také vlastníci pozemků (nemovitostí) či jiné osoby oprávněné z věcných práv k nemovitostem, jež sousedí s územím regulovaným napadeným opatřením obecné povahy (územním plánem), pokud tvrdí, že jejich vlastnické nebo jiné věcné právo by bylo přímo dotčeno určitou aktivitou, jejíž provozování na regulovaném území tento plán připouští. Otázkou, „kam až“ možné dotčení sahá, přitom nelze zodpovědět paušálně, ale záleží na konkrétních okolnostech individuálního případu. Typicky je nutno uvážit velikost sídelní aglomerace, krajinný ráz, zalidněnost (zastavěnost), charakter území (zemědělské či průmyslové) atd.“* V těchto případech tedy bude na rozhodnutí soudu, aby posoudil, jestli by mohlo být dotčení věcných práv navrhovatele natolik závažné, aby ospravedlňovalo umožnění mu podat žalobní návrh, i když nemá věcná práva v dotčeném území. Rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu se zde různí. Kasační soud již v minulosti připustil, že změnou územního plánu mohou být dotčeni vlastníci, jejichž nemovitosti by v důsledku plánované změny byly nad obvyklou míru zatěžovány hlukem, spadem či jiným typem znečištění, které má svůj původ v zamýšlené změně (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006-74). Na rozdíl např. od věci rozhodnuté usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2010, č. j. 3 Ao 4/2010-61, v níž navrhovatel spatřoval dotčení na svých právech tím, že v sousedství nově vymezené zastavitelné plochy bude muset vzniknout nová veřejná infrastruktura. Kasační soud však uzavřel, že konkrétní podoba veřejné infrastruktury bude stanovena až v územním řízení, a aktivní žalobní legitimaci nepřiznal. A např. v usnesení ze dne 18. 3. 2010, č. j. 3 Ao 1/2010-98, nepřiznal Nejvyšší správní soud aktivní žalobní legitimaci navrhovateli, jehož nemovitosti se nacházely 2,5 km od území

dotčeného územním plánem. Do budoucna tedy bude v těchto případech na správním soudu, aby posoudil oprávněnost požadavku na aktivní žalobní legitimaci, nicméně platí, že upřít takovémuto navrhovateli aktivní žalobní legitimaci by bylo možné pouze tehdy, „pokud by soud již z návrhu samotného bez jakýchkoliv pochyb dovedl, že opatřením obecné povahy zcela jistě nebyli navrhovatelé zkráceni na svých právech.“⁵⁴⁸ V případě, že to zcela zřejmé není, tedy, že důvodnost tvrzení navrhovatele může být posouzena až při věcném projednání návrhu, je třeba mu aktivní žalobní legitimaci přiznat. Z uvedeného ve shrnutí vyplývá, že v případě věcných práv je aktivní žalobní legitimaci zemědělského podnikatele pojata velice široce.

Otázkou imanentně spojenou s věcnými právy k půdě je problematika poskytování finančních náhrad za omezení vlastnického práva související s přijetím územního plánu. Tato otázka byla opakovaně řešena různými senáty kasačního soudu, až byla nakonec předmětem rozhodování Rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu. Ve věci řešené druhým senátem se závěry vyjádřenými v rozsudku ze dne 5. 2. 2009, č. j. 2 Ao 4/2008-88, se jednalo o situaci, kdy navrhovatelka navrhovala zrušit části územního plánu obce, ve které je výlučným vlastníkem pozemků, případně vlastníkem staveb na těchto pozemcích se nacházejících. Původním územním plánem obce byl způsob využití těchto pozemků označen jako území zemědělské výroby a služeb (zemědělské družstvo, výkrm hovězího dobytka). Právě za účelem provozování zemědělské činnosti navrhovatelka tyto pozemky zakoupila (je registrovaným zemědělským podnikatelem) a zemědělskou činnost (v intencích předcházejícího územního plánu) zde řadu let provozovala. Vzhledem k tomu, že z návrhu zadání nového územního plánu, mělo v lokalitě zahrnující její pozemky dojít ke změně funkčního využití na smíšenou plochu, obytnou specifickou a bydlení v rodinných domcích, uplatnila včas proti těmto záměrům námitky a později i žalobu s tím, že schválený návrh územního plánu je excesivní povahy, neboť zcela potlačuje soukromý zájem ve prospěch zájmu veřejného; ten dle jejího názoru zde nebyl ostatně dostatečně prokázán. Nejvyšší správní soud v uvedeném rozsudku konstatoval, že „i když je každý vlastník povinen určitou míru takového nuceného omezení [pozn. autora: zásah do vlastnického práva] akceptovat,

⁵⁴⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169.

za situace, kdy toto omezení překročí míru spravedlivé rovnováhy mezi požadavky obecného zájmu a imperativy na ochranu základních práv jednotlivce, musí být vlastníku přiznána odpovídající náhrada ve smyslu čl. 11 odst. 4 LZPS. [...] Soudu nepřísluší vynášet obecné soudy o tom, jaká by měla být kritéria pro přiznání náhrady, tedy co lze již považovat za natolik intenzivní omezení vlastnického práva, aby zakládalo zřadatelé územního plánu povinnost náhradu poskytnout. Při absenci pozitivní právní úpravy tedy případné nové omezení vlastnického práva v rozsahu odpovídajícím soudem zrušenému stavu bude nutně vázáno na předchozí dohodu s dotčenými vlastníky, jejíž součástí může být i dohoda o poskytnutí oboustranně akceptovatelné kompenzace.“ Jak je z uvedeného patrné, druhý senát Nejvyššího správního soudu zde předložil právní názor spočívající v předpokladu určitých bilaterálních jednání mezi pořizovatelem územně-plánovací dokumentace a vlastníky dotčených nemovitostí s tím, že by nebylo možné přijmout územní plán předtím, než by byla přijatá dohoda o poskytnutí oboustranně akceptovatelné kompenzace (chceme-li finanční, možná i jiné – např. směny za jiné obecní pozemky – náhrady) za omezení vlastnického práva. Přijetí takového závěru by však znamenalo, že i jeden jediný vlastník by pak mohl, kdyby na dohodu o kompenzaci nechtěl přistoupit, zablokovat přijetí celého územního plánu. Dle mého názoru je zřejmé, že takovéto řešení je v případě opatření obecné povahy, které zasahuje až tisíce (někdy i desetitisíce) občanů, značně disproporční, a to i s ohledem na předjímaný zásah do ústavně-garantovaných práv vlastníka.

Korekci tohoto právního názoru pak učinil Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, který ve svém usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, konstatoval, že „za předpokladu dodržení zásady subsidiarity a minimalizace zásahu může územním plánem (jeho změnou) dojít k omezením vlastníka nebo jiného nositele věcných práv k pozemkům či stavbám v území regulovaném tímto plánem, nepřesáhne-li spravedlivou míru; taková omezení nevyžadují souhlasu dotčeného vlastníka a tento je povinen strpět je bez náhrady. [...] Shledá-li soud v přezkoumávaném územním plánu dodržení těchto zásad, není důvodem ke zrušení územního plánu ani to, že omezení vlastníka nebo jiného nositele věcných práv přesáhlo spravedlivou míru; případnou náhradu za ně nelze poskytnout v rámci procesu tvorby územního plánu (jeho změny).“ Z citovaného rozhodnutí je patrné, že zde Nejvyšší správní soud při dodržení zásad subsidiarity a minimalizace zásahu dokonce opouští hledisko „spravedlivé míry“ a konstatuje, že ani jeho porušení není důvodem ke zrušení územního plánu, a otázku náhrad zcela

ponechává na řešení v navazujících procesech dle stavebního zákona (zejména do územního rozhodování) s tím, že jasně konstatuje, že zemědělský podnikatel není oprávněn požadovat jakoukoliv nábradu již v procesu územního plánování. Tento závěr lze dle mého názoru hodnotit jako patrný judikatorní odklon od závěrů drubého senátu, který předpokládal přijímání určitých výše uvedených dohod o kompenzacích. Nicméně s názorem Rozšířeného senátu lze souhlasit, i když z mého pohledu by bylo vhodné přijmout zákonnou úpravu, která by problematiku nábrad vlastníkům v procesech zejména změn územních plánů jednoznačně upravila. Zde se dle mého názoru tedy jednoznačně projevuje citelná absence pozitivní právní úpravy.“

32.3.2 Zemědělský podnikatel jako pachtýř (nájemce) půdy

V této části se zaměřím na situaci, kdy zemědělský podnikatel vystupuje jako pachtýř (zemědělský nájemce) půdy. Otázkou, na kterou je třeba nalézt odpověď, je, jestli obsahem výkonu tohoto relativního majetkového práva je také možnost podání návrhu na zrušení územního plánu nebo jeho části. Nejlépe na tuto otázku odpoví opět Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v již několikrát citovaném usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, kdy se jednalo o situaci, kdy navrhovatelka byla nájemcem přibližně 70 % zemědělské půdy v rámci katastrálního území dotčeného územním plánem. Jednalo se o nájem zemědělské půdy, pro který platily v souladu s ustanovením § 677 odst. 2 OZ zvláštní (prodloužené) výpovědní lhůty, a tedy jakási forma zvýšené ochrany oproti běžnému nájmu. Z dnešního pohledu (podle úpravy NOZ) se tedy jedná podle mého názoru o naprosto typický případ pachtu. Předkládací senát položil Rozšířenému senátu následující otázku: „Znamenají podobné situace paušální vyloučení procesní legitimace navrhovatele, aniž by se zkoumala možnost reálného zkrácení na jejich právech?“ Odpověď v citovaném rozhodnutí je jednoznačná, že ano, že se bez zkoumání možného reálného zkrácení práv nájemců (pachtýřů), těmto osobám nepřiznává aktivní žalobní legitimace, jelikož práva těchto osob „se nevztahují k území (resp. jeho části), nýbrž k tomu, kdo jim užívání části území umožnil na základě příslušné smlouvy zakládající jejich relativní práva. Uvedené osoby tedy musí své ekonomické či jiné oprávněné zájmy prosazovat zprostředkovaně prostřednictvím těch, kdo jim užívání věci dotčených územním plánem umožnili.“⁶⁴⁹ Tedy obecně řečeno: osoba, jejíž právo

⁶⁴⁹ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120.

k dispozici věcí nemá povahu práva absolutního, nýbrž toliko relativního (zejména nájemce, pachtýř, podnájemce, vypůjčitel, ale také člen bytového družstva apod.), má toliko právo požadovat na tom, kdo jí věc přenechal k užívání, aby jí zajistil nerušené užívání věci v souladu s uzavřenou smlouvou, nemá však sama právo podat návrh ve smyslu ustanovení § 101a SŘS⁵⁵⁰ Pro úplnost dodávám, že výše uvedené se vztahuje toliko k osobám s určitými hmotnými právy k nemovitým věcem na území regulovaném územním plánem, neznamená to však, že tyto osoby nemohou namítat dotčení svých procesních práv při přijímání územního plánu. Podle mého názoru není důvodu tento ustálený právní názor kasačního soudu nevykládat také ve vztahu k pachtu podle ustanovení § 2332 a násl. NOZ, jelikož řešený případ byl, i když formálně se jednalo o zemědělský nájem dle § 677 odst. 2 OZ, de facto typickým pachtem, jak byl pojmán také v historické literatuře.⁵⁵¹ Shrnuji tedy, že z pohledu soudního přezkumu územních plánů a otázky aktivní žalobní legitimace pachtýřů, nedošlo v souvislosti s rekodifikací soukromého práva k žádné změně a tito nadále nejsou aktivně žalobně legitimováni k podání návrhu na zrušení územního plánu (případně jeho části).

32.3.3 Zemědělství podnikatelé sdružení do spolku

Další zajímavou otázkou, ve které nedávno došlo k významnému judikatornímu posunu, je aktivní žalobní legitimace spolků (podle historického pojmosloví „občanských sdružení“). Z pohledu zemědělského podnikatele při ochraně životního prostředí se může jednat o ty situace, kdy jsou tito podnikatelé (ať už jako fyzické nebo právnické osoby) sdružení např. za účelem podpory společného biozemědělství v určité lokalitě a tím pádem mají značný zájem na udržení příznivého životního prostředí, které by mohlo být případnými záměry uvedenými v územním plánu nebo v zásadách územního rozvoje ovlivněno – tedy jejich předmětem činnosti by byla podle stanov mj. ochrana přírody a krajiny. O otázce aktivní žalobní legitimace

⁵⁵⁰ Pro více informací k této otázce srov. BAHÝŤOVÁ, Lenka. *Vybrané otázky soudního přezkumu územních plánů*. In Dny práva 2009 – Days of Law. Brno: Masarykova Univerzita, 2010. ISBN 978-80-210-4990-1. nebo KOCOUREK, Tomáš. *Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí*. Praha: Leges, 2012. 280 s. ISBN 978-80-87576-10-6. S. 202.

⁵⁵¹ Srov. ROUČEK, František. SEDLÁČEK, Jaromír. *Komentář k Československému obecnému zákoníku občanskému a občanské právo platné na Slovensku a v Podkarpatské Rusi*. Díl pátý. Praha: Právnické knihkupectví a nakladatelství V. Linhart, 1937. 1011 s. K § 1090.

dotčené veřejnosti (v českém právu zejména tedy spolků) v procesu územního plánování s vazbou na Aarhuskou úmluvu a rozhodnutí Soudního dvora EU ze dne 8. 3. 2011 ve věci C 240/09, Lesoochranárske zoskupenie VLK v Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky, bylo pojednáno v minulosti dostatečně⁵⁵² a není ambicí této kapitoly toto téma dopodrobna rozvádět, nicméně jen pro shrnutí zdůrazňuji, že Nejvyšší správní soud spolkům opakovaně⁵⁵³ tuto aktivní žalobní legitimaci nepřiznával, což vyústilo až ve sbírkové rozhodnutí kasačního soudu ze dne 24. 10. 2013, č. j. 5 Aos 3/2012-36 [zveřejněno ve Sbírce NSS 3/2014 pod č. 2976], kde bylo uvedeno: „*Občanským sdružením, byť je jejich hlavním předmětem činnosti podle stanov ochrana přírody a krajiny či ochrana životního prostředí, nesvědčí podle § 101a s. ř. s. oproti jiným subjektům zvláštní procesní legitimace ke podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy v podobě územního plánu.*“ Nicméně proti tomuto rozhodnutí byla podána ústavní stížnost, které Ústavní soud svým nálezem ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, vyhověl a napadené rozhodnutí zrušil s tím, že konstatoval: „*zkrácení na právech nelze v podstatě civilisticky redukovat jen na případný zásah do práv vlastníků nemovitostí či jinak řečeno na imise zasahující nebo obrožující vlastníky nemovitostí (nositele práv k nim) ležících v dosahu regulace opatřením obecné povahy (územním plánem). Práva komunity mohou být dotčena šířeji: vady územního plánu jsou v negativním smyslu způsobilé dotknout se oprávněných zájmů občanů žijících [pozn. autora: lze vyložit i podnikajících?] na příslušném území, mohou významně ztížit naplnění koncepce územním plánem zamýšlené a obrozit tak jeho společenskou funkci. Pro tento případ je žádoucí, aby prostor ke soudní ochraně dostali nejen jednotlivci samotní, ale též právní subjekty, do nichž se sdružují. [...] Závisí na rozumně uvažujícím soudci, aby v rámci komplexní úvahy a s vědomím společenského významu územního rozvoje dokázal posoudit, zda je určitý subjekt práva oprávněn ke účasti v řízení o zrušení opatření obecné povahy [...]. Ústavní soud nikoliv na okraj konstatuje, že jím zmíněná kritéria nemusí působit jen v relaci k těm spolkům, jejichž hlavní činností je ochrana*

⁵⁵² Srov. např. ŽIDEK, Dominik. *Aarhuská úmluva ve světle judikatury SDEU, českých a slovenských soudů*. In KYSELOVSKÁ, Tereza (ed.) COFOLA 2014: The Conference Proceedings. Brno: Masarykova univerzita, 2014. 1033 s. ISBN 978-80-210-7211-4. S. 1022-1033. nebo BĚLOHRADOVÁ, Jitka. Účast veřejnosti na ochraně životního prostředí [online]. 2013. Disertační práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Vedoucí práce Ivana Průchová. Dostupné z: <http://is.muni.cz/th/107743/pravf_d/>.

⁵⁵³ Např. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2007, č. j. 3 Ao 2/2007-42 nebo Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2012, č. j. 2 Ao 9/2011-71.

*přírody a krajiny. Naznačená měřítko, jež budou nepochybně judikaturou konkretizována, lze vztáhnout na spolky bez ohledu na předmět činnosti, a to takové, u nichž bude dán předpoklad zkrácení na právech opatřením obecné povahy ve smyslu § 101a odst. 1 SŘS. “Z výše uvedeného lze tedy prima facie zřít, že Ústavní soud dovodil, že nelze paušálně konstatovat, že spolky nejsou aktivně žalobně legitimovány k podání návrhu na zrušení územního plánu, ale že je povinností každého správního soudu posuzovat, jestli určitý spolek je či není oprávněn k účasti v jednom konkrétním předmětném řízení. Výkladově, tedy právě v intencích měřítek, která mají být dle Ústavního soudu judikatorně konkretizována, se pak k tomuto závěru postavil Nejvyšší správní soud ve svém navazujícím rozhodnutí⁵⁵⁴ ze dne 26. 6. 2014, č. j. 5 AOs 3/2012-70, když konstatoval: „Spolky jsou aktivně legitimovány k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy (§ 101a odst. 1 s. ř. s.), avšak pouze za splnění určitých kritérií, mezi něž náleží **především** dotčení na subjektivních právech spolku, **dále** místní vztah spolku k lokalitě dotčené opatřením obecné povahy či **zaměření spolku na aktivitu, která má lokální opodstatnění**.“ Z dikce uvedené právní věty dovozují, že kasační soud zde konstatuje 3 podmínky pro možný vznik aktivní žalobní legitimace spolkům, mezi nimiž však není kumulativní vztah⁵⁵⁵, a také, že tento výčet je toliko příkladný, a ponechává v intencích nálezu Ústavního soudu prostor pro rozumně uvažujícího soudce, aby toto posoudil. Je nepochybné, že uvedený judikatorní obrat rozvíří nové soudní spory, a že vymezení kritérií, kdy spolek ještě není a kdy již je aktivně žalobně legitimován, bude předmětem mnohých rozhodnutí krajských soudů i Nejvyššího správního soudu samotného.*

Ve světle těchto rozhodnutí lze však podle mého názoru bezpochyby konstatovat, že vlastníci nemovitostí (v našem případě zemědělství podnikatelé) sdružení do spolku chránící zájmy životního prostředí v obci, způsobují, že tento spolek bude aktivní žalobní legitimací vybaven (a to také v té situaci, kdy by byl sdružen např. jeden vlastník a dva pachtýři). Ale co např. v situaci, kdy se bude jednat o spolek výhradně jen pachtýřů, kteří by chtěli tímto způsobem obejít ustálenou judikaturu, že nejsou aktivně žalobně legitimováni? V tomto případě je dle mého názoru třeba použít výklad restriktivní, a tedy vykládat uvedená rozhodnutí pouze ve světle ustálené judikatury

⁵⁵⁴ Pozn.: v navazujícím na uvedený nálezu Ústavního soudu po zrušení původního rozhodnutí.

⁵⁵⁵ Pozn.: v právní větě srov. slova „dále“ a „či“.

kasačního soudu, tedy, že zde není možnost požadovat aktivní legitimaci u spolku zemědělských podnikatelů pachtýřů. Otázkou pro správní soudce by však poté zůstalo, kdyby tento spolek opravdu byl tím, který jako jediný chrání životní prostředí na základě aktivity, která má lokální opodstatnění (což biozemědělství v určité lokalitě být může), jestli již zde není místo pro jejich soudcovské uvážení. Odpověď na tuto otázku bude záležet vždy na individuálním posouzení, nicméně z mého pohledu je naprosto nezbytné, aby se správní soudy s touto otázkou aktivní žalobní legitimace řádně v odůvodnění svých rozhodnutí vždy vypořádaly. Pro úplnost pak jen dodávám, že mám za to, že výklad účasti dotčené veřejnosti by měl být pokud možno co nejšířší zejména ve vztahu k osobám, které v dotčeném území trvale žijí – v tomto ohledu podle mého názoru je také třeba „čist“ předmětný nález Ústavního soudu a ostatně i navazující rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.

Nezतोžňuji se však s možným přesahem těchto rozhodnutí takovým způsobem, jak např. učinil Krajský soud v Brně ve svém rozhodnutí ze dne 9. 9. 2014, č. j. 63 A 3/2014-137 (napadeno kasační stížností vedenou pod sp. zn. 7 As 249/2014), kde i s odkazem na citovaná rozhodnutí dovedl aktivní žalobní legitimaci jednoho člena zastupitelstva obce s odkazem na porušení jeho práva na nerušený výkon mandátu zastupitele. Bez toho, abych chtěl hodnotit samotnou správnost tohoto právního závěru, toliko konstatuji, že není z mého pohledu možné přenášet závěry vyřčené výhradně ve vztahu k spolkům a územním plánům, do řízení, kde jsou účastníky zcela jiné subjekty nebo i do odlišných řízení od opatření obecné povahy. Proto lze podle mého názoru souhlasit např. se závěry vyřčenými opět Krajským soudem v Brně, a to v rozhodnutí ze dne 6. 8. 2014, č. j. 31 A 6/2013-153 (napadeno kasační stížností vedenou pod sp. zn. 10 As 211/2014), kde tento soud ve vztahu k žalobě proti vydanému stavebnímu povolení konstatoval, že: *„V řešeném případě se však nejedná o návrh na zrušení územního plánu jakožto opatření obecné povahy, ale o žalobu proti rozhodnutí správního orgánu, a tudíž zdejší soud nemůže ani při nejextenzivnějším možném výkladu závěrů předmětného nálezu [pozn. autora: sp. zn. I. ÚS 59/14] dovést, že by se závěry Ústavního soudu v citovaném nálezu jakkoliv vztahovaly ke ustanovení § 65 odst. 1 SŘS.“* Na rozdílnosti těchto dvou názorů je patrné, že Ústavní soud otevřel určitou „Pandořinu skříňku“ a bude tedy nutné vyčkat na nová výkladová rozhodnutí správních soudů.

32.4 Závěr

Cílem této kapitoly bylo zejména analyticky rozebrat ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu v procesech soudního přezkumu územních plánů ve vztahu k nositelům věcných i relativních majetkových práv k zemědělské půdě, a také přinést zamyšlení nad možnými důsledky vyplývající z nálezu Ústavního soudu ve vztahu k aktivní žalobní legitimaci spolků sdružujících zemědělské podnikatele. To, jestli byl tento cíl naplněn, je na posouzení laskavého čtenáře, já jen uvádím, že jednotlivé dílčí závěry s mými názory k řešeným problémům jsou uvedeny vždy v předmětných podkapitolách. Jako nejdůležitější závěr z této kapitoly bych přeci jen vypíchl zobecňující fakt, že v případě nositelů věcných práv k zemědělské půdě je aktivní žalobní legitimace k návrhu na zrušení územního plánu dovozována zásadně vždy, namísto toho v případě nositelů relativních majetkových práv k zemědělské půdě pak není dovozována v žádném případě. S tím souvisí možná polemika s oprávněností nelegitimace pachtýřů, nicméně tato může být předmětem spíše akademických debat, jelikož ustálená judikatura je v tomto ohledu jednoznačná. Za zajímavý, a bezpochyby doporučeníhodný ke sledování, pak lze také očekávat vývoj judikatury a ostatně i doktrinálních názorů ve vztahu k aktivní žalobní legitimaci spolků v těchto procesech. Nicméně z hlediska možného sjednocení judikatury a její budoucí jednoznačnosti jsem s ohledem na historickou zkušenost zčásti předestřenou v této kapitole v tomto ohledu poněkud pesimistický.

33 Postavení podnikatele ve vyvlastňovacím řízení z environmentálních důvodů

Jakub Hanák⁵⁵⁶

33.1 Úvod

Vyvlastnění je mimořádný zásah do vlastnického práva, které je vlastníkově rozhodnutím správního úřadu odejmuto nebo omezeno ve prospěch jiné osoby. Přestože historicky je vyvlastnění připuštěno zejména pro rozvoj

⁵⁵⁶ Kapitola je výstupem řešení vědeckého projektu „Vyvlastňování pro stavby realizované z environmentálních důvodů: současný stav a perspektivy“, který je součástí projektu Stimulace VaV výkonu Právnické fakulty v rámci IRP 2014.

strategické infrastruktury a stavby pro obrany státu, lze vlastnické právo k nemovitosti odejmout také pro opatření na ochranu životního prostředí (vytváření územních systémů ekologické stability, ochranu léčivých pramenů), resp. na opatření zmírňující následky přírodních jevů (povodní, sucha či změn klimatu). Řada účelů, pro které lze vyvlastnit, může být realizována soukromými subjekty za účelem zisku (v rámci podnikatelské činnosti). Častější je však situace, kdy podnikatel vlastní nemovitosti, které jsou potřebné pro uskutečnění účelu, u něhož zájem na jeho uskutečnění převyšuje zájem na zachování stávajícího vlastnického práva.

Nejprve je třeba vymezit účely, pro něž je přípustné vyvlastnění, a které v praxi přímo provádí, resp. mohou provádět, soukromé subjekty.⁵⁵⁷ Právní úprava *de lege lata* neobsahuje ustanovení, která by brala v potaz, že vyvlastnitelem není veřejnoprávní korporace. Určité odlišnosti však identifikovat přesto lze a jsou dále podrobeny důkladnější analýze. Současný zákon č. 184/2006 Sb., o vyvlastnění (dále také jen VyvlZ), již ale reflektuje skutečnost, že vyvlastňované nemovité věci jsou využívány k podnikání. Nepřekvapí, že tak činí výhradně u pravidel pro určování výše kompenzace. Je však žádoucí věnovat pozornost i jiným aspektům. Kapitola představuje spíše obecnější a komplexnější pohled na problematiku. Tato skutečnost spolu s omezeným rozsahem kapitoly je důvodem, proč některé problémy jsou pouze naznačeny, a podrobný rozbor všech aspektů je ponechán samostatnému pojednání.

33.2 Vyvlastnění ve prospěch podnikatele

33.2.1 Obecně

Podle § 2 písm. c) VyvlZ je vyvlastnitelem ten, kdo se domáhá, aby na něj přešlo vlastnické právo k vyvlastňovanému pozemku nebo stavbě, aby v jeho prospěch bylo k pozemku nebo stavbě zřízeno věcné břemeno nebo aby k nim bylo zrušeno nebo omezeno právo vyvlastňovaného odpovídající věcnému břemenu. Důvodová zpráva výslovně uvádí, že „*vyvlastnitelem může*

⁵⁵⁷ Kapitola se nezabývá případy, kdy stát nebo územně samosprávný celek zadává zakázku na provedení stavebních nebo jiných prací obchodní korporací. Jelikož stát se s výjimkou činnosti několika státních podniků podnikáním nezabývá a nedisponuje vlastními kapacitami pro provedení účelu vyvlastnění, je takto postupováno vždy.

být osoba veřejného práva (např. stát či obec) i osoba soukromého práva.⁵⁵⁸ Ačkoliv to připouštěla již prvorepubliková právní věda i právní úprava,⁵⁵⁹ tehdejší prezident Václav Klaus zákon vetoval mj. s argumentem, že „podle nového zákona by bylo možné vyvlastňovat i za účelem soukromé investice.“⁵⁶⁰ Myslen však byl hlavně střet zájmu vlastníka pozemku a zájmu soukromého investora, který chce na pozemku postavit továrnu, což zákon nenavrhoval (a neumožňuje to dodnes).⁵⁶¹ Přesto nelze přehlédnout, že některé níže uvedené účely umožňují jejich provozovatelům dosahovat zisků ve výši desítek miliónů korun (např. provoz kanalizací či zařízení pro nakládání s odpady).

Zákon o vyvlastnění, který vedle průběhu vyvlastňovacího řízení konkretizuje⁵⁶² také podmínky vyvlastnění, nestanoví žádné vlastnosti, které by osoba vyvlastnítele musela splňovat. Tyto vlastnosti mohou ale vyplynout z jiných právních předpisů. Výstižný je totiž postřeh, že „není-li nabyvatelem takových práv obec, kraj nebo stát, je stěžejní otázkou, která musí být na počátku řízení o vyvlastnění vyřešena, způsobilost a schopnost navrhovatele využít práva, která by na něho vyvlastněním přešla, k uskutečnění účelu vyvlastnění.“⁵⁶³ Příkladem je výstavba dálnic. Může-li být vlastníkem dálnice pouze stát, nemůže být rozhodnuto o vyvlastnění pro její postavení ve prospěch jiného subjektu. Specifické situ-

558 Důvodová zpráva k zákonu č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě. Sněmovní tisk č. 1015/0. 4. volební období. Dostupné z www.psp.cz.

559 HOETZEL, J. Československé správní právo. Část všeobecná. Praha: Melantrich, 1934, s. 285-286.

560 Stanovisko prezidenta republiky ze dne 12. 4. 2006. Sněmovní tisk č. 1015/7. 4. volební období. Dostupné z www.psp.cz.

561 V jiných zemích je situace odlišná. Např. podle § 108 odst. 1 písm. o) slovenského zákona č. 50/1976 Sb., stavebný zákon lze vyvlastnit pozemky a stavby pro uskutečnění staveb, které jsou významnou investicí podle zákona č. 175/1999 Zb.z., o niektorých opatreniach týkajúcich sa prípravy významných investícií. Významnou investicí jsou stavby s investičními náklady přes 100 miliónů eur, investice vytvářející alespoň 300 pracovních míst či investice, o nichž vláda prohlásila, že se uskutečňují ve veřejném zájmu. Obdobně v USA, kdy v roce 2005 vydal tamní Nejvyšší soud rozhodnutí ve věci Kelo. Zbývá dodat, že do roku 1992 bylo na území tehdejšího Československa možné uvažovat o vyvlastnění pozemků pro uskutečnění bytové výstavby, jakož i stavby rodinných domků na pozemcích určených seznamem pozemků pro výstavbu rodinných domků (srov. § 108 odst. 1 písm. d) zákona č. 50/1976 Sb., ve znění před novelou č. 262/1992 Sb.).

562 Nejdůležitější podmínky pro odnětí a omezení vlastnického práva jsou stanoveny přímo Listinou základních práv a svobod (čl. 11. odst. 4) a Protokolem č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práva základních svobod (čl. 1).

563 MIKEŠ, J. - MIKULE, V. - DROBNÍK, J. - KUBÍK, M. - DOLEŽAL, J. - STAŠA, J. Věcný záměr právní úpravy vyvlastnění. *Stavební právo: bulletin*. 2000, č. 4, s. 3-17. S. 7.

ace vytváří také zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích (energetický zákon), který přiznává provozovatelům významných inženýrských sítí právo omezit vlastnické právo rozhodnutím o vyvlastnění za účelem zřízení a provozu těchto sítí. Vyvlastniteli mohou být na základě těchto ustanovení pouze provozovatelé, tj. osoby podnikající v energetických odvětvích na základě licence udělené Energetickým regulačním úřadem. Zčásti jde právě o osoby soukromého práva – podnikatele.⁵⁶⁴

Ostatní environmentální účely v podobě protipovodňových staveb či veřejně prospěšných opatření vzhledem k vysokým investičním nákladům a jejich neziskovému charakteru zabezpečuje stát, případně v omezenějším rozsahu obce a kraje. Přestože u některých z nich by snad přicházelo v úvahu využití institutu PPP projektů (Public Private Partnership), tak žádný takový zatím nebyl v ČR uskutečněn. Mnohem častější je situace, kdy je účel realizován státním podnikem (Povodími v případě protipovodňových opatření, Lesy ČR u územních systémů ekologické stability). Rozbor této problematiky je vzhledem k omezenému rozsahu kapitoly nutno ponechat samostatnému pojednání.

Vyvlastnitel je poté povinen zahájit realizaci účelu vyvlastnění ve stanovené lhůtě (standardně dvouleté, kterou lze prodloužit maximálně o další dva roky). V opačném případě může vyvlastňovaný požádat o zrušení vyvlastnění.

33.2.2 Účely vyvlastnění

Možnost jakéhokoliv subjektu stát se vyvlastnitelem nijak nezvyšuje riziko zneužití vyvlastnění jako krajního prostředku ve prospěch soukromé investice. Musí být totiž splněny dvě podmínky, které garantují, že uskutečněná stavba nebo opatření bude sloužit společnosti jako celku. Vyvlastnění je přípustné pouze v zákonem taxativně vymezených případech (účely vyvlastnění) a po prokázání převahy veřejného zájmu na realizaci účelu vyvlastnění

⁵⁶⁴ Podrobně se touto problematikou zabývá HANDRLICA, J. Soukromoprávní subjekty nadané expropriačním titulem a jejich oprávnění v předpisech veřejného práva. *Právní rozhledy*. 2014, č. 13-14, s. 473-478.

nad zachováním vlastnického práva. Často je nutné také vymezit takové stavby v územně plánovací dokumentaci jako veřejně prospěšné (např. zařízení pro nakládání s odpady – podrobněji dále).

Skutečnost, že stavbu provádí a dále provozuje podnikatel za účelem zisku je nerozhodná. Výrazně však omezuje okruh staveb, které budou podnikatelé ochotni zřídit.

V ČR byl převážně zprivatizován provoz vodovodů a kanalizací. K rozšiřování kanalizačních sítí dochází nyní hlavně v menších obcích. Přestože § 1 odst. 2 zákona č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu prohlašuje, že výstavba vodovodů a kanalizací je prováděna ve veřejném zájmu, tak zákon neobsahuje žádný vyvlastňovací účel a je nutné vyjít z obecné úpravy ve stavebním zákoně. Ten uvádí vodovody a kanalizace jako jeden z druhů veřejně prospěšných staveb technické infrastruktury. Tento status však mají pouze vodovody a kanalizace, které jsou v územních plánech těchto obcí za takové stavby výslovně prohlášeny a je pro ně vymezena plocha, kde je lze zřídit. To je běžné, neboť se tímto předchází možným komplikacím při majetkoprávní přípravě těchto staveb. Faktickou součástí kanalizační sítě jsou čistírny odpadních vod, které mohou být také prohlášeny za stavby veřejně prospěšné. Přínos uvedených staveb pro životní prostředí je nepopíratelný, neboť omezují nekontrolované vypouštění odpadních vod do vodních toků a tím snižují znečištění podzemních vod.

Vyvlastnění může být jako prostředek k získání potřebných práv použito také ke zřízení zařízení pro nakládání s odpady. Aktuální je zejména výstavba zařízení pro energetické využívání odpadu (tzv. spaloven), protože umožňují snížit množství odpadů ukládaného na skládku a tím s nimi nakládat s menší zátěží pro životní prostředí. Tyto stavby jsou nezanedbatelnou částí veřejnosti z různých důvodů odmítány. Vlastnické právo k nemovitostem by proto mohlo být použito jako nástroj k zablokování výstavby. V takovém případě by vyvlastnění představovalo jedinou možnou cestu jak stavbu realizovat (za předpokladu, že by stavba takového zařízení byla shledána ve veřejném zájmu). Jen nízký počet takových zařízení však zatím bylo prohlášeno za veřejně prospěšnou stavbu, ačkoliv jsou tyto stavby jejich investory prezentovány jako zásadní opatření k únosnému nakládání s odpady v jednotlivých krajích. Příčinou je skutečnost, že lokalit vhodných

k výstavbě těchto zařízení je dostatek a investoři disponují potřebnými pozemky nebo mají od jiných subjektů (zpravidla územně samosprávných celků) příslib odprodeje pozemků. Investory těchto staveb jsou akciové společnosti, v nichž však mají majoritu obce nebo kraje (výjimkou je plánovaná stavba v Komořanech, kterou plánuje postavit Český energetický holding).⁵⁶⁵ V budoucnosti však může dojít ke změně stávajícího přístupu a vyvlastnění jako mimořádný prostředek bude k získání pozemků k realizaci zařízení k nakládání s odpady skutečně použito.

Také podzemní úložiště oxidu uhličitého (CO₂) budou v budoucnosti zřejmě provozovat soukromé společnosti. Zachytávání a geologické ukládání CO₂ (CCS - Carbon Capture and Storage) je evropským právem považováno za překlenovací technologii, která přispěje ke zmírnění změny klimatu.⁵⁶⁶ Spočívá v zachytávání oxidu uhličitého z průmyslových zařízení, jeho přepravě na úložiště a jeho injektáží do vhodné podzemní geologické formace za účelem trvalého uložení. V ČR nejvíce zvažuje zřízení takových zařízení akciová společnost ČEZ, která však svůj projekt prozatím pozastavila. Je tedy zřejmé, že výstavba bude aktuální ještě později než v původně zvažovaných letech 2020-2030. I zde lze očekávat odpor obyvatel⁵⁶⁷ a proto jsou úvahy o možnosti vyvlastnění pozemků pro tento účel opodstatněné. V roce 2011 byl zákonem č. 85/2012 Sb., o ukládání oxidu uhličitého do přírodních horninových struktur novelizován § 14 odst. 2 zákona č. 62/1988 Sb., o geologických pracích. V tomto ustanovení byla doplněna možnost, aby vlastníku pozemku byla uložena povinnost strpět provedení geologických prací pro vyhledávání a průzkum přírodních horninových struktur vhodných pro budování podzemních zásobníků pro uskladňování zemního plynu nebo ropy, nebo pro ukládání oxidu uhličitého. Důvodová zpráva k tomu bez zdůvodnění nutnosti tohoto řešení pouze konstatuje, že jde o obdobná zařízení jako podzemní zásobníky zemního plynu a ropy, které jsou již v tomto ustanovení zákona uvedeny.⁵⁶⁸ Poněvadž je výčet staveb považovaných za technickou infrastrukturu pouze demonstrativní (srov.

⁵⁶⁵ Viz informace dostupné z <http://www.evokomorany.cz/>.

⁵⁶⁶ Bod 4 preambule Směrnice EP a Rady 2009/31/ES o geologickém ukládání oxidu uhličitého.

⁵⁶⁷ Viz např. informace dostupné z <http://www.ricansko.info/clanky/proc-jsem-proti-ukladani-co2-do-podzemi-strednich-cech>.

⁵⁶⁸ Sněmovní tisk č. 539, 6. volební období.

uvození např.) lze se domnívat, že podzemní úložiště CO₂ lze v územně plánovací dokumentaci vymezit jako veřejně prospěšnou stavbu. Při splnění ostatních podmínek poté případně též rozhodnout o vyvlastnění pozemků potřebných k jeho realizaci. Nelze přehlédnout, že CO₂ naplňuje definici odpadu (byť se na něj zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech nevztahuje) a v širším smyslu představuje zařízení pro nakládání s odpady, pro které vyvlastnění přípustné je. Extenzivním výkladem by bylo možné považovat úložiště i za stavbu ke snížení ohrožení území živelnými nebo jinými pohromami. Uvedený názor však nemusí být jediný možný.⁵⁶⁹

Závěrem této podkapitoly je vhodné ještě upozornit na ustanovení § 31 odst. 3 ZOVZ. Podle něj u bytových domů, rodinných domů, staveb pro školní a předškolní výchovu, staveb pro zdravotní a sociální účely a funkčně obdobných staveb umístěných v ochranném hlukovém pásmu je provozovatel letiště⁵⁷⁰ na základě odborného posudku vypracovaného na jeho náklad povinen postupně provést nebo zajistit provedení protihlukových opatření v takovém rozsahu, aby byly alespoň uvnitř staveb hygienické limity hluku dodrženy. U staveb, ve kterých by podle odborného posudku protihluková opatření nezajistila dodržování hygienických limitů, může příslušný správní úřad zahájit řízení o změně v užívání stavby nebo o jejím odstranění. Ačkoliv zákonodárce v roce 2005⁵⁷¹ vypustil z uvedeného ustanovení možnost správního úřadu rozhodnout o vyvlastnění uvedených staveb, kde by nebyly dodrženy hygienické limity (vyvlastnění sloužilo jako velmi specifický nástroj ochrany veřejného zdraví), tak právo naříditi odstranění stavby má pro vlastníky fakticky stejný důsledek. Došlo by jím k omezení nebo odnětí vlastnického práva. Je třeba se ztotožnit s názorem,

⁵⁶⁹ Vyřešení užívacích vztahů k pozemkům, na nichž pravděpodobně budou v budoucnu vystavěny zařízení k injekci CO₂ a případně poskytnutí náhrady za omezení vlastnických práv k takto zatíženým pozemkům (včetně podzemního prostoru) považuje za aktuální také např. HANDRLICA, J. Právní rámec pro projekty zachycování a skladování oxidu uhličitého. *České právo životního prostředí*. 2008, č. 1, s. 3-32. S. 11-12.

⁵⁷⁰ Odhlédnuto od vojenských letišť, jde o mezinárodní letiště zajišťujících ročně více než 50 tisíc startů (dnes tedy pouze Letiště Václava Havla Praha). Do roku 2003 šlo o mezinárodní letiště přepravující ročně více než 100 000 fyzických osob, což v ČR splňuje také Letiště Leoše Janáčka v Ostravě a Letiště Brno-Tuřany.

⁵⁷¹ Ustanovení bylo zrušeno zákonem č. 392/2005 Sb., přičemž zrušení navrhl Výbor pro sociální politiku a zdravotnictví. Sněmovní tisk č. 824/1 (pozměňovací návrhy). 4. volební období. Dostupné z www.psp.cz.

že „*vzhledem k tomu, že k uvedeným dopadům do vlastnického práva dotčených subjektů by došlo ve veřejném zájmu na ochraně veřejného zdraví, muselo by být v takovém případě přistoupeno k náhradě za takové omezení vlastnického práva (čl. 11 odst. 4 LZPS).*“⁵⁷²

Tuto kompenzaci by měl poskytnout provozovatel letiště, byť to zákon výslovně nestanoví, protože jeho činnost by byla důvodem pro odstranění stavby. Zrušení účelu vyvlastnění, tak nezajišťuje větší ochranu vlastníkům budov v ochranných pásmech, protože odstraněním stavby dojde současně i k zániku vlastnického práva k ní. Na rozdíl od úpravy před rokem 2005 se však provozovatel letiště nyní nestane vlastníkem stavby (pokud nedojde k dohodě o odprodeji).

33.2.3 Odlišnosti vyvlastňovacího řízení

Vyvlastnitel v pozici soukromé osoby – podnikatele – musí prokázat splnění všech podmínek jako stát či územně samosprávné celky. V porovnání s nimi však má „volnější ruce“ při vyjednávání o koupi či směně pozemku (kvalifikovaný pokus o dohodu je jednou z podmínek vyvlastnění). Je omezen pouze svým rozpočtem, nikoliv zákonem o majetku ČR, resp. zákony o obcích a krajích, které limitují cenu (její maximum), za kterou lze pozemky do vlastnictví státu, krajů a obcí získat. Zákon o vyvlastnění sice výslovně nestanoví, že vyvlastňovanému musí být nabídnuta kupní cena odpovídající obvyklé ceně nemovitosti, ale vyplývá to ze smyslu a účelu zákona. Nabídnutí nižší ceny by nebylo možné považovat za skutečný pokus o dohodu. Pro vyvlastnitel by takový pokus nemohl být ani hospodárný, protože ve vyvlastňovacím řízení by byla náhrada stejně přiznána ve výši obvyklé ceny a musel by navíc uhradit také náklady řízení.

Spíše lze očekávat, že v opodstatněných případech nabídne vyvlastnitel cenu vyšší, aby rychle získal potřebná práva. Investorovi institut vyvlastnění vytváří komfortnější postavení, neboť vlastníci pozemků nemohou uplatňovat nerealistické nároky a tím ho téměř vydírat.⁵⁷³

⁵⁷² BAHÝŤOVÁ, L. – KADEČKA, S.: Ochranná hluková pásma letišť v „pološeru“ právní úpravy. *Právní rozhledy*. 2012, č. 13-14, s. 478. Autoři odkazují na obdobný závěr v MOTEJL, O. a kol. *Hluková zátěž*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2009, s. 58.

⁵⁷³ V této souvislosti lze poukázat na argumentaci zastánců možnosti vyvlastnit pozemky za účelem těžby vyhrazených nerostů.

33.3 Podnikatel jako vyvlastňovaný

33.3.1 Východiska

Do pozice vyvlastňovaného, tedy osoby, jejíž vlastnické právo je odnímáno nebo omezováno, se podnikatel dostává mnohem častěji než do pozice vyvlastnítele. S ohledem na čl. 11 odst. 1 LZPS („*Vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu*“) nelze samozřejmě rozlišovat mezi jednotlivými druhy vlastnictví. Vlastnické právo podnikatele je proto chráněno stejně jako vlastnictví ostatních osob. S výjimkou účelů, na které se vztahuje speciální zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury jsou tedy práva a povinnosti vyvlastňovaných identická.⁵⁷⁴ Tento zákon se však nevztahuje na žádný účel, který by bylo možné označit za environmentální. Přesto je třeba z věcných důvodů přihlídnout k tomu, že vyvlastňovaný majetek slouží k podnikání, a přizpůsobit tomu průběh vyvlastňovacího řízení i práva vyvlastňovaného.

Vyvlastnění nemovitosti sloužící k podnikání totiž podnikateli způsobí jiné obtíže než ostatním vlastníkům. Na jedné straně lze sice vyloučit „přilnutí“ k nemovité věci, protože jde o dům, kde bydlí několik generací rodiny, či louku koupenou pro krásný výhled.⁵⁷⁵ Vlivy zvláštní obliby tudíž dle mého názoru v případě nemovité věci sloužící k podnikání zohledňovat nelze, protože podnikání je racionální činností. Na druhé straně ale představuje nemovitá věc z menší či větší části zdroj příjmů podnikatele (např. má-li být vyvlastněn výrobní areál, většina polí farmy či parkoviště hotelu). Zákon o vyvlastnění proto na několika místech explicitně počítá s tím, že vyvlastňovaným je podnikatel. Příznačně se tato ustanovení týkají právě kompenzace za odnětí vlastnického práva.

Vyvlastňovanému náleží podle § 10 odst. 2 VyvlZ vedle částky odpovídající ceně vyvlastňované nemovitosti též náhrada stěhovacích nákladů⁵⁷⁶ a nákladů spojených se změnou místa podnikání a dalších obdobných nákladů, které

⁵⁷⁴ Zákon však s výjimkou soudního přezkumu rozhodnutí o vyvlastnění v zásadě odlišně upravuje pouze požadavky na návrh kupní smlouvy a její doručování.

⁵⁷⁵ Vyvlastnění rodinného pekařství je jiné povahy, přičemž pověst či okruh zákazníků bude v ocenění podniku zohledněn.

⁵⁷⁶ Náhrada stěhovacích nákladů náleží každému vyvlastňovanému, který je v souvislosti s vyvlastněním vynaloží, tj. i nepodnikateli.

účelně vynaloží následkem a v souvislosti s vyvlastněním. Uvedené náklady by nebyly vynaloženy, pokud by k vyvlastnění nedošlo. Vyvlastnitel je tudíž musí uhradit. Vyvlastňovaný musí výši nákladů prokázat, případně i prostřednictvím znaleckého posudku vyhotoveného na jeho žádost (náklady vynaložené na znalecký posudek poté uhradí vyvlastnitel).

Zákon ani důvodová zpráva náklady, které jsou uznatelné jako stěhovací, resp. spojené se změnou místa podnikání, blíže nekonkretizuje. Musí však jít o náklady, které byly vynaloženy na určitou činnost spojenou se změnou místa podnikání. Pod ně budou spadat veškeré výdaje způsobené vynucenou změnou sídla společnosti (poplatky, tisk nových formulářů či vizitek, ohlášení změny zákazníkům apod.). Spornější bude náhrada prostředků vynaložených na zřízení nových faremních pozemků či hotelového parkoviště (vyhledání vhodného pozemku, odkup pozemku, geometrický plán), protože tyto výdaje by měly být zřejmě kryty náhradou za vyvlastněné nemovité věci. Vhodnou alternativou finanční kompenzace je proto směna pozemku.

33.3.2 Pokles ceny zbyvajících majetku

Zákon pak vůbec neřeší situaci, kdy parkoviště u hotelu již nebude možné vůbec zřídit nebo pouze ve větší vzdálenosti od něj. Atraktivita hotelu a jeho cena tím pochopitelně klesne. Pakliže zákon přiznává vyvlastňovanému náhradu ve výši obvyklé ceny pozemku, k němuž je odnímáno vlastnické právo,⁵⁷⁷ nelze zřejmě v jeho ceně zohlednit pokles hodnoty zbyvajících částí majetku vyvlastňovaného.⁵⁷⁸ Nabízí se ještě úvaha o rozšíření vyvlastnění i na hotel na žádost podnikatele, pokud by nebylo možné jej užívat bez vyvlastňovaného pozemku vůbec nebo jen s nepřiměřenými obtížemi. Tak závažné následky však odstranění parkoviště zřejmě mít nebude a vyvlastnění bude provedeno pouze v nezbytném rozsahu pro realizaci účelu.⁵⁷⁹

⁵⁷⁷ Úkolem vyvlastňovacího úřadu je na základě znaleckého posudku určit náhradu za tento pozemek. V jeho ceně bude zohledněno pouze využití pozemku ke komerčnímu účelu a další cenotvorné faktory jako tvar pozemku, lokalita apod.

⁵⁷⁸ Ve výjimečných případech se však při určování náhrady za zřízení věcného břemene do jeho rozsahu zahrnují také tzv. hluché zbytky pozemku (např. vzniklý úzký pruh pozemku, který nelze využít nebo na něj není přístup).

⁵⁷⁹ Výše popsaná situace analogicky platí také pro řadu pozemků, které k podnikání neslouží. Např. zmenšení zahrady u rodinného domu v důsledku vyvlastnění její části může snížit cenu rodinného domu.

Evropský soud pro lidská práva (dále také jen „ESLP“) posuzuje adekvátnost kompenzace poskytnuté za odnětí vlastnického práva v rámci třetího kroku testu ospravedlnění zásahu do vlastnického práva, kdy hodnotí, zda bylo dosaženo spravedlivé rovnováhy mezi zájmy na ochranu majetku jednotlivce a širšími společenskými zájmy.⁵⁸⁰ Obecným pravidlem je, že odnětí vlastnického práva ve veřejném zájmu bez vyplacení kompenzace je považováno za ospravedlnitelné jen za výjimečných okolností. Náhrada za vyvlastnění má odpovídat obvyklé ceně nemovitosti. Toto pravidlo bylo vytvořeno zřejmě v případě *Sporrong a Loennroth* a soud od té doby toto pravidlo uvádí v zásadě ve všech rozhodnutích zabývajících se porušením čl. 1 Protokolu č. 1 Úmluvy v důsledku porušení spravedlivé rovnováhy mezi veřejným zájmem a právy vlastníka.⁵⁸¹ Přístup ESLP ponechává státům široký prostor jak pro uvážení, zda kompenzaci poskytne, tak pro volbu metod ocenění vyvlastňovaného majetku. Jsou akceptovatelné všechny metody, pokud zjevně nepostrádají rozumné opodstatnění (manifestly without reasonable foundation).⁵⁸² Vzhledem k závažnosti důsledků vyvlastnění je nezbytné, aby při určování kompenzace byly vzaty do úvahy všechny relevantní okolnosti. Porušení této povinnosti pak může mít za následek porušení čl. 1 Protokolu č. 1 Úmluvy.⁵⁸³

ESLP se opakovaně zabýval otázkou, jestli je třeba poskytnout kompenzaci i za znehodnocení majetku, u něhož není vlastnické právo přímo odnímáno. Případy posuzoval *ad hoc* a je proto poměrně obtížné formulovat obecně použitelné pravidlo. Z často citovaného případu chorvatských stěžovatelů, jimž byla vyvlastněna část zemědělské usedlosti a zbývající část bezprostředně sousedila s dálnicí, vyplynulo, že pokud vysoká hluková zátěž mající za následek zásah do práv na pokojné užívání nemovitosti znamená také významnější přímý vliv na snížení ceny zbývajících majetku, tak musí být

⁵⁸⁰ KMEC, J., KOSAR, D., KRATOCHVÍL, J., BOBEK, M. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář. 1. vydání.* Praha: C. H. Beck, 2012, 1687 s. ISBN 978-80-7400-365-3. S. 1266.

⁵⁸¹ Srov. např. POPOVIĆ, D. *Protecting property in european human rights law.* Utrecht: Eleven International Publishing, 2009, s. 58.

⁵⁸² ČOBAN, A. *Protection of Property Rights within the European Convention on Human Rights.* Farnham: Ashgate, 2004, 274 s. ISBN 978-0-7546-2387-8. S. 212.

⁵⁸³ Bistrotvić proti Chorvatsku. Stížnost 25774/05. Rozsudek ze dne 31. 5. 2007. Body 36 a 44.

tato újma kompenzována.⁵⁸⁴ V obou případech bylo podstatným faktorem také to, že státy k těmto vlivům vůbec nepřihlížely. ESLP se bohužel vyhnul otázce, zda tento nárok mají také vlastníci nemovitostí, které nebyly vyvlastněním vůbec dotčeny (takové se nachází u každé větší stavby). Je-li důvodem pro poskytnutí kompenzace snížení ceny majetku způsobeného významným zásahem do vlastnického práva (imisemi), podporuje to podle některých autorů závěr, že je třeba tuto skutečnost zohledňovat i v těchto případech.⁵⁸⁵ V podmínkách ČR je však tento nárok pokryt spíše § 1013 NOZ v rámci tzv. obtěžování imisemi: tedy nezávisle na vyvlastňovacím řízení. Přitom je však obecně přijatelné (legitimní) ve výši kompenzace zohlednit také přínosy, které z realizace účelu vyvlastnění bude mít vyvlastňovaný.⁵⁸⁶

Odišné povahy je argument, že vyvlastněním dojde ke snížení příjmů z podnikatelské činnosti (lze demonstrovat také na případě vyvlastnění hotelového parkoviště). ESLP se takovými konsekvencemi zabýval v případě francouzského farmáře Henri Lallementa, který se zaměřoval převážně na produkci mléka. Bylo mu vyvlastněno cca 30 % pozemků rodinné farmy, které zároveň představovaly přibližně 60 % plochy vyhrazené produkci mléka. Podle soudu vyvlastnění učinilo hospodaření na zbyvajících pozemcích finančně neproveditelné (finančně unviabile) a proto vedlo ke ztrátě zdroje jeho příjmů. Poněvadž vyplacená náhrada za vyvlastnění nepokryla tuto újmu, nebyla náhrada v přiměřeném poměru k ceně vyvlastněného majetku. Tím došlo k porušení článku 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.⁵⁸⁷

Třebaže důsledky pro vyvlastňovaného byly v uvedeném případě závažnější než v naznačeném hypotetickém případě, vyplývá z rozsudku Evropského soudu pro lidská práva závěr, že je třeba pro dosažení spravedlivé rovnováhy zohlednit v ceně vyvlastňovaného majetku i vliv na zbyvající část majetku,

⁵⁸⁴ Bistrovic proti Chorvatsku. Body 41, 42 a 44. ESLP Odkázal také na podobný případ Ouzounoglou proti Řecku, stížnost č. 32730/03, rozsudek ze dne 24. 11. 2005.

⁵⁸⁵ GALLIGAN, E. – MCGRATH, M. *Compulsory Purchase in Ireland. Law and Practice*. Dublin: Bloomsbury, 2013, s. 104.

⁵⁸⁶ Katikaridis proti Řecku. Stížnost č. 19385/92. Rozsudek ze dne 15. 11. 1996. Bod 49.

⁵⁸⁷ Lallement v. Francie. Informace o rozhodnutí čerpány z Human Rights Case Digest. Wolters Kluwer, 2002, č. 13. s. 331-335.

představuje-li pro vyvlastňovaného zdroj příjmů. Je proto tedy legitimní položit si otázku, zda je zákon o vyvlastnění nebo spíše jeho aplikace v souladu s mezinárodními závazky ČR.

De lege lata může jednoznačně až civilní soud v rámci přezkumu výroku o výši náhrady za vyvlastnění stanovit částku vyšší s přihlédnutím k mimořádným vlastnostem vyvlastňovaného pozemku nebo stavby, popřípadě k mimořádným okolnostem věci. Rozsah moderačního práva soudu zákonodárce v § 28 odst. 3 VyvZ omezil výčtem okolností, které lze považovat za mimořádné, přičemž současně stanovil také jejich význam. Jednou z mimořádností je význam pozemku nebo stavby pro podnikatelskou činnost, který umožňuje navýšit kompenzaci až o 20 %, což je druhé největší možné navýšení. Toto právo bylo zavedeno až zákonem č. 405/2012 Sb., přičemž úmysl⁵⁸⁸ zákonodárce nelze z důvodové zprávy bohužel poznat. Není ani zřejmé, proč touto pravomocí nedisponují již vyvlastňovací úřady, které náhradu na základě znaleckých posudků stanovují. Zůstává také otázkou, zda je výše uvedené navýšení o pětinu dostatečné.

33.3.3 Další otázky

V rámci vyjednávání o dobrovolné koupi potřebné nemovitosti se zákon č. 416/2009 Sb. z hlediska kupní ceny nevztahuje na žádný environmentální účel (týká se pouze dopravní infrastruktury), přičemž její využití k podnikání stejně nijak nereflktuje. Kriticky je třeba nahlížet především na skutečnost, že zvýhodněny jsou pouze dopravní stavby, u nichž má vyvlastňovaný nárok na výrazné navýšení kupní ceny. Podrobnější analýza této otázky však přesahuje rámec této kapitoly.

Totéž platí pro zemědělské podnikatele, kteří hospodaří na propachtovaných (pronajatých)⁵⁸⁹ pozemcích. Pacht vyvlastněním zřejmě nezaniká⁵⁹⁰,

⁵⁸⁸ Důvodová zpráva k zákonu č. 405/2012 Sb. Sněmovní tisk č. 683. 6. volební období. Dostupné z www.psp.cz.

⁵⁸⁹ Podle § 3074 odst. 1 ve spojení § 3028 odst. 3 NOZ se vztahy uzavřené před 1. lednem 2014 řídí dosavadními právními předpisy. Podle nich se jedná o nájem pozemku.

⁵⁹⁰ Vzhledem k tomu, že zákon o vyvlastnění nebyl v souvislosti s rekodifikací soukromého práva novelizován, tak tato otázka není jednoznačná. V typově identických případech v lesním zákoně či zákoně o obcích vykrystalizovaly dva protichůdné názory s tím, že převažující je ten, který s ohledem na povahu nájmu v režimu občanského zákoníku dovozuje, že termínem nájem je třeba myslet také pacht. Srov. např. PEKÁREK, M. a kol. *Pozemkové právo*. Brno: Masarykova univerzita, 2014, s. 159-160.

a proto nemá pachtýř (nájemce) nároku na náhradu újmy způsobené ukončením tohoto užívacího vztahu, která není v případě dlouhodobých vztahů (uzavřených např. s 5letou výpovědní lhůtou) zanedbatelná.⁵⁹¹

U podnikatele může být problematičtější, že nemůže v průběhu vyvlastňovacího řízení disponovat s nemovitostí (nemůže ji např. použít jako zástavu pro získání úvěru). Otázka vyčíslení újmy způsobené tímto omezením nemusí být vůbec jednoduchá a bude jistě vyžadovat znalecké zkoumání.

33.3.4 „Sankční“ vyvlastnění kulturních památek

Součástí ochrany životního prostředí je také ochrana kulturních památek. Podle § 1 odst. 1 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči chrání stát kulturní památky jako nedílnou součást kulturního dědictví lidu, svědectví jeho dějin, významného činitele životního prostředí a nenahraditelné bohatství státu. Sepětí kulturních památek a životního prostředí zdůrazňuje literatura zejména v případech, kdy mají památky charakter kulturně krajinářských úprav nebo obsahují podíl krajinného území.⁵⁹² Přírodní památky a kulturní památky se také vzájemně ovlivňují a dotvářejí (typicky památné stromy, zříceniny hradů, archeologické lokality).

V takovém případě nelze nezmínit ustanovení § 15 odst. 3 zákona o státní památkové péči, podle kterého zanedbává-li vlastník nemovité kulturní památky trvale své povinnosti a ohrožuje tím její zachování nebo užívá-li kulturní památku v rozporu s jejím kulturně politickým významem, památkovou hodnotou nebo technickým stavem, může se ve společenském zájmu, nedojde-li k dohodě s vlastníkem o jejím prodeji státu, výjimečně památka na návrh obecního úřadu obce s rozšířenou působností, resp. krajského úřadu, rozhodnutím vyvlastňovacího úřadu vyvlastnit. Vlastníkem takových staveb jsou zpravidla obchodní korporace.

⁵⁹¹ Důvody této novelizace jsou podle zákonodárce tyto: nepřipravenost pracovníků vyvlastňovacích úřadů tyto případy rozhodovat, nelogičnost náhrady za zanikající nájem ve vyšší ceny tohoto nájmu (měla by spíše odpovídat výši vynaložených nákladů na zhodnocení předmětu nájmu) a možnost dohody mezi vyvlastnitelem a nájemcem o ukončení nájmu před zahájením vlastní realizace. Důvodová zpráva k zákonu č. 405/2012 Sb. Sněmovní tisk č. 683. 6. volební období. Dostupné z www.psp.cz.

⁵⁹² DAMOHORSKÝ, M.A. kolektiv. *Právo životního prostředí*. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 515.

Ačkoliv se lze ztotožnit s tím, že vyvlastnění nelze zaměnit za propadnutí věci, a tudíž vlastníkovi náleží náhrada, nelze v tomto ustanovení nevidět jistý prvek potrestání vlastníka.

Je na zvážení, zda s ohledem na závažné zanedbání povinností vlastníkem nemůže jít o jeden z výjimečných případů, kdy by náhrada za vyvlastnění nemusela „odpovídat“ obvyklé ceně nemovitosti. Podle názoru ESLP mezi legitimní cíle veřejného zájmu volajícím po nižší náhradě, než je náhrada plné tržní ceny patří i ochrana historického a kulturního dědictví.⁵⁹³ Při určování ceny kulturní památky však musí být zohledněna i její kulturní hodnota.⁵⁹⁴

Institut vyvlastnění však již je podle některých autorů překonaným nástrojem ochrany ohrožených památek (úkolem státu již není systémově nabývat památky, o které vlastníci patřičně nepečují).⁵⁹⁵ V roce 2014 zintenzivnil diskuzi nad smysluplností tohoto ustanovení zástupce veřejné ochránkyně práv, který se zasadil za postup, aby stát zanedbávanou památku opravil z veřejných peněz a následně náklady vymáhal po majiteli. Výslovně prohlásil: „*Samořejmě je to složité, ale je to efektivní. Ta památka tady existuje, nemovitost je k dispozici na případnou úbradu nákladů a může být vyvlastněna.*“⁵⁹⁶ Ačkoliv je vyvlastnění občas požadováno některými ochránci památek,⁵⁹⁷ tak se v praxi zřejmě i s ohledem na nedostatek finančních prostředků používá minimálně a preferuje se ukládání opatření k nápravě (jako krok, který je nutné vyčerpát před podáním žádosti o vyvlastnění).

33.4 Závěry

Ačkoliv podnikatelé ve vlastní režii a na základě svého rozhodnutí realizují řadu staveb, pro které je možné vyvlastnit nemovitost, tak česká právní úprava nijak nereflektuje, že vyvlastnitelem není veřejnoprávní korporace ale podnikatel. Není to však nedostatkem, protože pro vyvlastnění musí být

⁵⁹³ Kozacioğlu proti Turecku, stížnost č. 2334/03, rozsudek ze dne 19. 2. 2009, body 57 a 58.

⁵⁹⁴ Tamtéž, body 62 a 65.

⁵⁹⁵ MALÝ, S.; VARHANÍK, J. *Zákon o státní památkové péči: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2011. ISBN 978-80-7357-659-2.

⁵⁹⁶ <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/283744-krecek-soucasna-pamatkova-pece-je-neepektivni/>.

⁵⁹⁷ Např. v případě Lázní Kyselka či usedlosti Cibulka v Praze 5. http://www.kudlanka.cz/index.php?option=com_content&task=view&id=3747&Itemid=68&limit=1&limitstart=1.

splněno několik přísných podmínek, které poskytují vlastníkům dostatečnou ochranu. Podnikatelé mají zároveň dostatek možností, jak vyvlastnění předejít. Možnost požádat o odnětí vlastnického práva je pro ně významná proto, že vylučuje možnost uplatňovat nepřiměřené požadavky ze strany vlasníků pozemků, na nichž je nezbytné veřejně prospěšnou stavbu provést. Zákon o vyvlastnění bohužel nijak neřeší, zda a případně za jakých pravidel kompenzovat znehodnocení části nemovitosti, která není vyvlastňována, ale vyvlastněním její cena poklesne. Rovněž není adekvátně pokryta situace, kdy vyvlastněním dojde k dlouhodobému poklesu příjmů na straně vyvlastňovaného. Tyto důsledky přitom nastávají především u nemovitostí využívaných k podnikání. Do budoucna by proti měla být těmto otázkám věnována větší pozornost.

VII ZÁVĚRY

Životní prostředí a jeho jednotlivé složky představují základní předpoklad pro realizaci vlastnických práv a nejrozličnějších podnikatelských aktivit. Přestože zákon o životním prostředí obsahuje definici životního prostředí, tak se v odborných kruzích dlouhodobě diskutuje, co je podstatou životního prostředí a tím zároveň předmětem práva životního prostředí. Důkazem aktuálnosti této otázky je i tato publikace, která se kloní k tomu, že za součást životního prostředí by mělo být považováno i prostředí pracovní. Přitom se sluší zdůraznit, že pracovní podmínky mohou ovlivňovat také životní prostředí, v němž se pracoviště nachází.

Veřejný zájem na ochraně životního prostředí opodstatňuje, že vlastníci a podnikatelé jsou při realizaci svých oprávnění limitováni veřejnoprávními i soukromoprávními instituty. V této publikaci se problematice vztahů mezi veřejným a soukromým právem, kterou znovu otevřel nový občanský zákoník, věnujeme velmi podrobně. Potvrdilo se, že ochrana životního je doménou veřejného práva, nicméně je úzce spjata i s civilně právními nároky. Uplatňování soukromoprávních prostředků totiž často může přispět k efektivnější ochraně životního prostředí. Typickým příkladem jsou historicky (od římských dob) sousedská práva. Omezení vlastnických práv ve prospěch sousedů se velmi silně dotýká také veřejného zájmu, protože mnoho rušivých vlivů (hluk, kouř, zápach či otřesy - tzv. imise) je současně nežádoucím jednáním z hlediska životního prostředí.

Vlastnické právo lze dokonce zřejmě chápat také jako nástroj ochrany životního prostředí. Je to dáno mj. ústavní zásadou vlastnictví zavazuje, kterou lze interpretovat též jako závazek k ochraně životního prostředí. Koncept vlastnického práva by proto měl být obohacen také o environmentální etiku, obdobně jako byl ve 20. století doplněn o etiku sociální, čímž přestal být čistě individualistický. Nelze přitom přehlédnout, že někteří vlastníci akcentují uvedenou environmentální funkci vlastnictví více. Za typický a aktuální projev tohoto uvědomění lze považovat pozemkové spolky. Pro pozemkové spolky, které jsou v ČR stále častější a aktivnější, je řádný výkon vlastnického práva k pozemkům ústředním bodem jejich existence a nástrojem,

jak zlepšovat stav třeba jen malých částí životního prostředí. Mnohem větší potenciál z tohoto pohledu má stát, ačkoliv dílčí analýzy naznačily, že např. na území národních parků z různých důvodů stát svého vlastnictví k ochraně životního prostředí (přírody) vždy plně nevyužívá a bylo by proto na místě provést změny v právních předpisech. Právně organizační problémy existují také na úrovni obcí, které zajišťují prostřednictvím svých obchodních společností řadu činností pro ochranu životního prostředí nezastupitelných (za všechny lze jmenovat nakládání s odpady či péči o zeleně). Těsné sepětí soukromého a veřejného práva se nám připomíná i zde, neboť činnost obecních společností se nachází na pomezí podnikání a veřejné služby. Vlastníci nemovitostí vystupují také jako subjekty řady správních procesů, v nichž hrají významnou roli zejména ty, které se přímo nebo zprostředkovaně mohou dotknout stavu životního prostředí. K bližší analýze byly vybrány postupy podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí a veřejné zdraví, podle stavebního zákona (pořizování územně plánovací dokumentace a stavební řízení), vodního zákona (vydávání povolení k nakládání s vodami) i zákona o vyvlastnění. Byl potvrzen význam všech uvedených procesů pro ochranu životního prostředí, byť se vždy nejednalo o procesy zaměřené primárně na environmentální aspekty. Zároveň se ukázalo, že je třeba se pečlivě zabývat tím, zda je pozice vlastníků skutečně dostatečně právně zakotvena, třebaže je možné, aby vlastníkům nemovitostí právní úprava vždy nepřiznávala privilegované postavení a podřadila je do kategorie osob v postavení „veřejnosti“ či „každého“.

Publikace nemohla opomenout skutečnost, že omezení vlastnického práva, resp. práva na podnikání, jsou mnohými vnímána jako nadměrná a často i zbytečná zátěž brzdící ekonomický rozvoj. Vcelku běžným řešením tohoto střetu je poskytování kompenzací za tato omezení nebo dokonce odnětí vlastnického práva, k čemuž může v krajním případě také dojít. Jde o mimořádně citlivou otázku. Na jedné straně je nesporné, že existují deficity v příslušných předpisech. Některým subjektům není vyplacena žádná náhrada, jelikož je směřována k jiným subjektům, což nastává u většiny poplatků za znečišťování životního prostředí. V jiných případech pak kompenzace není adekvátní, protože nezohledňuje veškeré nepřříznivé účinky na vlastnické právo (např. snížení zisku z podnikání v důsledku vyvlastnění důležité

části podniku). Zároveň se lze setkat též se spekulativním uplatňováním nároků v případech, kdy nebyla dosud žádná ekonomická činnost skutečně prováděna.

Na druhé straně nepříznivý stav jednotlivých složek životního prostředí indikuje, že v některých směrech stávající právní regulace není dostatečně účinná anebo požadavky na ochranu životního prostředí nejsou efektivně prosazovány. Častým důvodem obtížného prosazování právních norem je nedostatek finančních prostředků, jak bylo doloženo na příkladu ukládání opatření k nápravě u týraných zvířat. Plně není využíváno ani rozmezí sankcí, které lze uložit. Publikace dospěla též k závěru, že z důvodů vysokých nákladů či nejistoty výsledku je problematické i uplatňování nároků ze sousedských žalob, přičemž jako limitující se zde ukazuje také nutnost aktivity konkrétních vlastníků. Výše uvedené potvrzuje návrh, aby jednou ze zásad práva životního prostředí byla rovněž zásada reálnosti (uskutečnitelnosti).

Autoři museli opakovaně konstatovat, že ekonomické zájmy jsou v některých případech upřednostněny před zájmem na ochranu životního prostředí. Do podrobností byla tato skutečnost rozebrána v kapitolách věnovaných sousedským právům v novém občanském zákoníku a zejména tzv. privilegovaným imisím. V této souvislosti také vymezení pojmů „emise“ - „imise“, resp. „privilegované emise“ - „privilegované imise“, a jejich vzájemnému vztahu z pohledu vazeb mezi veřejnoprávní a soukromoprávní regulací. Kapitoly pojednaly problematiku obecněji i konkrétně (obtěžování zápachem). Ustanovení umožňující domáhat se pouze finanční náhrady v případech imisí z povoleného provozu lze dokonce považovat za krok zpět v porovnání s předchozím občanským zákoníkem. Ani tradiční „zásada znečišťovatel platí“ ve skutečnosti není důsledně aplikována, neboť náklady jsou přenášeny na jiné subjekty (zpravidla spotřebitele), jejichž možnosti ovlivnit chování výrobců a prodejců jsou z různých důvodů omezené.

Právní prostředky by měly cílit na vytvoření rovnováhy mezi právem na realizaci vlastnických a podnikatelských oprávnění a povinnostmi, které musí vlastníci a podnikatelé při svých aktivitách dodržovat. Tato myšlenka je natolik důležitá a její uplatnění tak různorodé, že bylo navrženo rozšíření katalogu zásad práva životního prostředí o zásadu uměřenosti (proporcionality). Zvláště citlivé je třeba postupovat v případech subjektů, které ovlivňují

životní prostředí méně (domácnosti, malí podnikatelé) a jejichž možnosti změny chování jsou omezené. Environmentální aspekty nelze absolutizovat a je nutné je poměřovat také ekonomickými a sociálními hledisky.

VIII SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK

Právní předpisy⁵⁹⁸

CBD	Úmluva o biologické rozmanitosti (Convention on Biological Diversity)
EkoÚZ	zákon č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmy a o její nápravě a o změně některých zákonů
HZ	zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon)
ITPGRFA	Mezinárodní smlouva o rostlinných genetických zdrojích pro výživu a zemědělství (International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture)
LesZ	zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon)
LZPS	usnesení č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky
NOZ	zákon č. 89/2012 Sb., nový občanský zákoník
OdpZ	zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů
ObchZ	zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník
OSŘ	zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád
OZ	zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník
RybZ	zákon č. 99/2004 Sb., o rybníkářství, výkonu rybářského práva, rybářské strážní, ochraně mořských rybolovných zdrojů a o změně některých zákonů (zákon o rybářství)
sLZPS	slovenská Listina základních práv a slobôd (zákon č. 23/1991 Zz.)
SŘ	zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
SŘS	zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
StZ	zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

⁵⁹⁸ Nebude-li v textu uvedeno jinak, jsou všechny zmíněné předpisy „ve znění pozdějších předpisů“.

UNCLOS	Úmluva OSN o mořském právu (United Nations Convention on the Law of the Sea)
VetZ	zákona č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů (veterinární zákon)
VyvlZ	zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění)
VZ	zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon)
zákon EIA	zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí
zákon IPPC	zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezení znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci)
ZMS	zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích
ZOK	zákon č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech
ZoO	zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)
ZoOvz	zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší
ZOPK	zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny
ZOVZ	zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů
ZoZPF	zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu
ZOZpT	zákon č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání
ZoŽP	zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí
ZP	zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce

Ostatní zkratky

ABNJ	mořské oblasti za hranicí národní jurisdikce (areas beyond national jurisdiction)
ABS	přístup ke genetickým zdrojům a rozdělování přínosů z jejich využívání (access and benefit-sharing)
ATS	území, na které se vztahuje Antarktický smluvní systém (Antarctic Treaty System)

CGRFA	Komise pro genetické zdroje pro výživu a zemědělství (Commission on Genetic Resources for Food and Agriculture)
ČBÚ	Český báňský úřad
ČIŽP	Česká inspekce životního prostředí
ČR	Česká republika
EU	Evropská unie
ESLP	Evropský soud pro lidská práva
CHKO	chráněná krajinná oblast
IHR	Mezinárodní zdravotní nařízení (International Health Regulations)
KRNAP	Krkonošský národní park
MAT	vzájemně dohodnuté podmínky (mutually agreed terms)
MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj
MPO	Ministerstvo průmyslu a obchodu
MZe	Ministerstvo zemědělství
MŽP	Ministerstvo životního prostředí
NLP II	Národní lesnický program II
NP	národní park
NPP	národní přírodní památka
NPR	národní přírodní rezervace
NS	Nejvyšší soud
NSS	Nejvyšší správní soud
PIPF	Rámec připravenosti na pandemii chřipky pro sdílení chřipkových virů a přístupu k očkování a dalším přínosům (Pandemic Influenza Preparedness Framework for the Sharing of Influenza Viruses and Access to Vaccines and other Benefits)
PIC	institut předchozího informovaného souhlasu (prior informed consent)
PP	přírodní památka
PR	přírodní rezervace
SMTA	standardizované dohody o poskytnutí materiálu (standard material transfer agreement)
SFŽP	Státní fond životního prostředí

VKP	významný krajinný prvek
WHO	Světová zdravotnická organizace (World Health Organisation)
ZPF	zemědělský půdní fond
ZSLP	zásady státní lesnické politiky

IX LITERATURA A DALŠÍ POUŽITÉ ZDROJE

Monografie

- BARANCOVÁ, H. a kol. Základné práva a slobody v pracovnom práve. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, EAN kod: 9788073804220.
- BĚLINA, M. a kol. Pracovní právo. 6. doplněné a podstatně přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2014. ISBN 978-80-7400-283-0.
- BERAN, K.: Pojem osoby v právu. Leges, Praha 2012. 215 s. ISBN 978-80-87576-06-9.
- BIČOVSKÝ, J.: Sousedská práva. Praha: Orbis, 1976.
- BLASBERG, D. Inhalts und Schrankenbestimmungen des Grundeigentums zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen. Das Verhältnis von Art. 14 Abs. 1 und 2 GG zu Art. 20a GG. Springer: Berlin, Heidelberg, 2008, ISBN 978-3-540-77738-0.
- BROŽA, V. a kol.: Přehradý Čech, Moravy a Slezska, Knihy 555, Liberec, 2005.
- ÇOBAN, A. R. : Protection of Property Rights within the European Convention on Human Rights. Farnham: Ashgate, 2004, 274 s. ISBN 978-0-7546-2387-8.
- ČIČ, M.A. kolektív: Komentár k Ústave Slovenskej republiky. Žilina: Eurokódex, s. r. o. 2012, 832 s. ISBN 978-80-89447-93-0.
- DAMOHORSKÝ, M. a kol.: Právo životního prostředí. 3. vydání, C. H. Beck. Praha 2010. 680 s. ISBN 978-80-7400-338-7.
- DAMOHORSKÝ, M., MULLEROVÁ, H., STESKAL, V., HUMLÍČKOVÁ, P. Acta Universitatis Carolinae 3/2011. Lidská práva, právní odpovědnost a ochrana životního prostředí. Praha: Univerzita Karlova, 2012. 232 s. ISBN 978-80-246-2091-6.
- DAMOHORSKÝ, M.: Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí, Karolinum, UK Praha 1999.
- DROBNÍK, J., DVOŘÁK, P. : Lesní zákon. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010. 304 s. ISBN 978-80-7357-425-3.

- DUDOVÁ, J.: Právní aspekty ochrany veřejného zdraví před environmentálním hlukem. 1. vyd. Brno: MU, Právnická fakulta 2013, 2013. 240 s. ISBN 978-80-210-6522-2.
- DUDOVÁ, J.: Právo na ochranu veřejného zdraví. Ochrana veřejného zdraví před rizikovými faktory venkovního prostředí. 1. vyd. Praha: LINDE Praha, a. s., 2011. 424 s. ISBN 978-80-7201-854-3.
- ELIÁŠ, K. a kol.: Nový občanský zákoník s aktualizovanou důvodovou zprávou a rejstříkem. Ostrava: Sagit, 2012. 1120 s. ISBN 978-80-7208-922-2.
- GALLIGAN, E., MCGRATH, M.: Compulsory Purchase in Ireland. Law and Practice. Dublin: Bloomsbury, 2013, 872 s. ISBN: 978-1845922306.
- GALVAS, M. a kol. Pracovní právo. 2. aktualizované a doplněné vydání. Brno: Doplněk, 2004. ISBN 80-7239-173-9.
- GERLOCH, A.: Teorie práva. 6. vydání. Nakladatelství A. Čeněk, Plzeň 2013. 310 s. ISBN 978-80-7380-454-1.
- GREGOROVÁ, Z., GALVAS, M. Právo sociálního zabezpečení. Brno: Doplněk, 2005, ISBN 80-7239-176-3.
- HAVLAN, P. : Majetek státu v platné právní úpravě, Linde Praha, a. s., 2. vydání, Praha 2006. s. 463, ISBN 80-7201-578-8.
- HENDRYCH, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 6. vydání. Praha: C. H. Beck 2006, 861 s. ISBN 80-7179-442-2.
- HOETZEL, J., WEYR, F., POŠVÁŘ, J., ŠTAFEL, A. (eds.): Slovník veřejného práva československého, Sv. II. Praha: Epolex Bohemia, 2000.
- HOETZEL, J.: Československé správní právo. Část všeobecná. Praha: Melantrich, 1934, 506 s.
- HOLUB, M. et al.: Sousedská práva: praktická příručka: podle současné právní úpravy občanského zákoníku, správního práva a podle Evropské úmluvy o lidských právech. Praha: Linde, 2006.
- HOLUB, M.: Občan a vlastnictví v českém právním řádu: Praktická příručka. Praha: Linde, 2002. ISBN 80-7201-422-6.
- JANČÁŘOVÁ, I., PEKÁREK, M., PRŮCHOVÁ, I. a kol.: Odpovědnost v právu životního prostředí - současný stav a perspektivy, MU Brno, 2013, 345 s., ISBN 978-80-210-6594-9.

- JANČÁŘOVÁ, I.: Právní úprava na ochranu ovzduší. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1993, ISBN 80-210-0579-3.
- JANOVSKÝ, J.: Teorie veřejného vlastnictví. 1. vydání. Praha: Knihovna sborníků věd právních a státních, 1927. 124 s.
- JANS, J. H., VEDDER, H. B.: European Environmental Law After Lisbon. 4th edition. Europa Law Publishing, 2012. 560 s. ISBN 978-90 8952-106-4.
- KALÁŠ, J., Sousedská práva. Praha: Univerzita Karlova, 2000.
- KLIMEŠ, L.: Slovník cizích slov, Státní pedagogické nakladatelství, Praha, 1981.
- KMEC, J., KOSAŘ, D., KRATOCHVÍL, J., BOBEK, M. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář. 1. vydání.* Praha: C. H. Beck, 2012, 1687 s. ISBN 978-80-7400-365-3.
- KOCOUREK, T.: Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí. Praha: Leges, 2012. 280 s. ISBN 978-80-87576-10-6.
- KOLEKTIV AUTRORŮ: Správní procesy v právu životního prostředí, Brno, 2010, 411 s. ISBN 978-80-210-5362-5.
- KOLEKTIV AUTRORŮ: Voda v české republice, Consult Praha, 2006.
- KOPECKÝ, M., Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva. Praha: Wolters-Kluwer ČR, a. s., 2010, ISBN 978-80-7357-561-8.
- KOŠIČIAROVÁ, S. a kol.: Právo životného prostredia. 2. zmenené a rozšírené vydanie. Bratislavská vysoká škola práva. Poradca podnikateľa, spol. s r. o., 673 s. ISBN 978-80-89363-13-1, Vydavateľstvá a nakladateľstvá Aleš Čeněk, s. r. o., ISBN 978-80-7380-143-4, 2009.
- KULT, A.: Dějiny právních vztahů k vodám na území České republiky. I. díl – do roku 1253, Praha, 2014, ISBN 978-80-87402-20-7.
- KULT, A.: Tekoucí (povrchová voda) – Právně-filosofický pohled na rozdílné způsoby vymezování ochrany vody a vodního prostředí; Praha, 2010, ISBN 978-80-87402-07-8.
- LACLAVÍKOVÁ, L., ŠVECOVÁ, A.: Pramene práva na území Slovenska II. 1790 – 1918. Trnava: TYPI UNIVERSITATIS TYRNAVIENSIS, vydavateľstvo Trnavskej univerzity v Trnave, spoločné pracovisko TŮ a SAV. 2012. 673 s. ISBN 978-80-8082-506-5.

- LAVICKÝ, P. a kol.: Občanský zákoník. I Obecná část. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2014. ISBN 978-80-7400-529-9.
- MACHOVÁ, J. Právo ve včelařství: Kapesní příručka. Praha: Nakladatelství Orac, 2001. 165 s.
- MALÝ, S., VARHANÍK, J. Zákon o státní památkové péči: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2011. ISBN 978-80-7357-659-2.
- MELZER, F., TĚGL, P. a kol.: Občanský zákoník - velký komentář. Svazek I. § 1-117, Praha, Leges, 2013, s. 521.
- MIKO, L., BOROVIČKOVÁ, H. (ed.) Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář. 2. vydání. Praha: C.H.Beck, 2007. 607 s. ISBN 978-80-7179-585-8.
- MORÁVEK, J., TOMÁŠKOVÁ, V., BERNARD, M., VÍCHA, O.: Zákon o ochraně ovzduší. Komentář. Praha: C.H.Beck, 2013, 435 s., ISBN 978-80-7400-477-3.
- MULLEROVÁ, H., STEJSKAL, V.: Ochrana zvířat v právu. Monografie. Vydání 1. Praha: Nakladatelství Academia, Edice Společnost – svazek 2., 2013, ISBN 978-80-200-.
- NECKÁŘ, J., RADVAN, M., SEHNÁLEK, D., VALDHANS, J. (ed.): Acta Universitatis Brunensis Iuridica No 337. Brno: Masarykova Univerzita, 2008, s. 1844.
- OLIVA, J.: Lesnická politika. Praha: Česká zemědělská univerzita v Praze, 2005. 161 s. ISBN 80-213-1385-4.
- PAVLÍČEK, V. a kol.: Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář, 2. díl – Práva a svobody, 2. doplněné a rozšíření vydání. Praha: Linde, 1999, ISBN 80-7201-170-7.
- PEKÁREK, M a kol.: Pozemkové právo. Brno: Masarykova univerzita, 2014, 486 s. ISBN 978-80-210-7536-8.
- PEKÁREK, Milan a kol.: Právo životního prostředí, I. díl., 2. přepracované vydání, Brno, 2009, 328 s. ISBN 978-80-210-4926-0.
- POPOVIĆ, D.: Protecting property in european human rights law. Utrecht: Eleven International Publishing, 2009, 158 s. ISBN 978-80-77596-77-7.
- PRCHALOVÁ, J. Právní ochrana zvířat. Praha: Linde Praha, a. s., 2009, 327 s. ISBN 978-80-7201-763-8.

- PRŮCHOVÁ, I., HANÁK, J.: Voda v právních vztazích. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2014. 238 s. ISBN 978-80-210-7155-1.
- PRŮCHOVÁ, I., CHYBA, J.: Omezení vlastnického práva k pozemku z důvodu obecného zájmu. Brno: Masarykova univerzita, 1998, ISBN 80-210-1959-x.
- PRŮCHOVÁ, I., PEKÁREK, M., PRŮCHA, P. a kol.: Stavební zákon a ochrana životního prostředí, MU Brno, 2011, 487 s., ISBN 978-80-210-5667-1.
- RADECKI, W. Právna úprava ochrany přírody v Poľskej republike, v Českej republike a v Slovenskej republike. In: Acta Universitatis Tyrnaviensis – Iuridica. Ročenka Právnickej fakulty Trnavskej univerzity v Trnave. VII, 2010. Trnava: TYPI UNIVERSITATIS TYRNAVIENSIS, vydavateľstvo Trnavskej univerzity v Trnave, spoločné pracovisko TU a SAV. 2010. 463 s. ISBN 978-80-8082-415-0.
- RADECKI, W. *Pravo łowieckie. Komentarz*. Varšava, 2012, 368 s. ISBN 978-83-7641-621-2.
- ROUČEK, F., SEDLÁČEK, J.: Komentář k Československému obecnému zákoníku občanskému a občanské právo platné na Slovensku a v Podkarpatské Rusi. Díl pátý. Praha: Právnické knihkupectví a nakladatelství V. Linhart, 1937. 1011 s. K § 1090.
- SLÁDEČEK, V., POUPEROVÁ, O. a kol.: Správní právo - zvláštní část (vybrané kapitoly). 2. vydání. Praha: Leges, 2014, ISBN 978-80-87576-48-9.
- SLÁDEČEK, V.: Obecné správní právo. 2. vydání. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009. 464 s.
- SPÁČIL, J. a kol.: Občanský zákoník III. Věcná práva (§ 976–1474). Komentář. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2013. 1280 s. ISBN 978-80-7400-499-5.
- SPÁČIL, J. et al.: Sousedská práva. Praha: Leges, 2010. ISBN 978-80-87212-44-8.
- STEJSKAL, V. LASKOVJAN, M. (eds.): Člověk a zvíře - v zajetí či v péči? Aktuální právní a věcné otázky nakládání se zvířaty. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, Ediční středisko v Nakladatelství Vodnář - Ing. Vladimír Kvasnička. Praha, 2010. ISBN 978-80-87146-33-0.
- STEJSKAL, V. Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost. 1. vydání. Praha: Linde, 2006. 592 s. ISBN 80-7201-609-1.

- STEJSKAL, V.: Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost. Linde, Praha 2006. 591 s. ISBN 80-7201-609-1.
- STRNAD Z. a kol.: Vodní právo, Vodňany: Fakulta rybářství a ochrany vod, Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích, 2013, 226 s. ISBN 978-80-87437-45-2.
- SVÁK, J.: Ochrana ľudských práv (z pohľadu judikatúry a doktríny štrasburských orgánov ochrany práv). 2. rozšírené vydanie. Žilina: Poradca podnikateľa, spol., s. r. o. 2006, 1116 s. ISBN 80-88931-51-7.
- SYDENHAM, A.: Public Rights of way and access to land. 4. vydání. Bristol: Jordan publishing limited, 2010. 669 s.
- ŠTEFKA, L., MATUŠKA, J., FRANC, D., TŮMA, A., GRUBEROVÁ, E., SLAVÍK, P., KNOTEK, J.: Chráněná území - příklady z praxe. Brno: Mendelova univerzita v Brně, 2013, 143 s. ISBN 978-80-7375-794-6.
- ŠVESTKA, J., DVOŘÁK, J., FIALA, J. a kol.: Občanský zákoník. Komentář. Svazek 1, Praha: Wolters Kluwers, a. s., 2014.
- ŠVIDROŇ, J., ADAMOVÁ, Z., NÁVRAT, M., ŠKREKO, A. Právo duševního vlastnictva v informačnej spoločnosti a v systéme práva. Bratislava: VEDA, 2009, s. 680.
- VÍCHA, O.: Princip „znečišťovatel platí“ z právního pohledu. Linde, Praha, a. s., 2014. ISBN 978-80-7201-947-2.
- WAGNEROVÁ, E., ŠIMÍČEK, V., LANGÁŠEK T., POSPÍŠIL, L. a kol.: Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s. 2012, 931 s. ISBN 978-80-7357-750-6.
- WEINBERGER, O.: Norma a instituce. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 1995.
- WURSTOVÁ, J.: Nová susedská práva. Praha: Panorama, 1990.
- WURSTOVÁ, J.: Sousedská práva: podle současné úpravy občanského zákoníku a správního práva: podle stavu k 1. 9. 1999. Praha: LINDE, 1999.
- ZDOBINSKÝ, S., HŘEBEJK, J.: Sousedské právo. Praha: Nuga, 1992.

Odborné články, příspěvky ve sbornících a další odborné zdroje

- BIČOVSKÝ, J.: Nová sousedská práva. In Správní právo. 1983, roč. 16. s. 385.
- ALEXANDER, M., HARDISON, P., ĀHRÉN, M. Study on compliance in relation to the customary law of indigenous and local communities, national law, across jurisdictions, and international law. Consultancy Paper, Secretariat of Convention on Biological Diversity, 2007.
- ANDERSEN, R., TVEDT, M. W., FAUCHALD, O. K., WINGE, T., ROSENDAL, K., SCHEI, P. J.: International Agreements and Processes Affecting an International Regime on Access and Benefit Sharing under the Convention on Biological Diversity: Implications for its Scope and Possibilities of a Sectoral Approach. Lysaker, Norway: Fridjof Nansen Institute, 2010.
- BAHÝLOVÁ, L., KADEČKA, S.: Ochranná hluková pásma letišť v „pološeru“ právní úpravy. Právní rozhledy. 2012, č. 13-14, s. 476-480.
- BAHÝLOVÁ, L.: Vybrané otázky soudního přezkumu územních plánů. In Dny práva 2009 – Days of Law. Brno: Masarykova Univerzita, 2010. ISBN 978-80-210-4990-1.
- BĚLOHRADOVÁ, J. Účast veřejnosti na ochraně životního prostředí. 2013. Disertační práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta.
- BERNSTEIN, J., MITCHELL, B.A.: Pozemkové spolky a věcná břemena v USA. In Ochrana přírody, č. 6, 2008.
- BIČOVSKÝ, J.: Působení národních výborů při řešení konfliktů vznikajících v sousedských vztazích, především u nemovitostí. In: Správní právo. 1977, roč. 11. s. 168.
- BUCK, M., HAMILTON, C.: The Nagoya Protocol on Access to Genetic Resources and the Fair and Equitable Sharing of Benefits Arising from Their Utilization to the Convention on Biological Diversity. Review of European Community and International Environmental Law 20(1), 2011.
- BUTTLER, L. The Resilience of Property. Arizona Law Review, 2013 (Vol. 55), s. 847-908.

- ČERNÝ, M.: Sousedské právo v soudní praxi. In: Socialistická zákonnost. 1966, roč. 14. s. 554.
- DAMOHOŘSKÝ, M. (ed.): Právo životního prostředí – Vlastnické právo, trestní právo a ochrana životního prostředí. Sborník z konference. Praha: KRNAP – Rýchory, Pf UK, 2000. 172 s. ISBN 80-85889-37-4.
- DANILOWICZ, W. Czarne chmury nad polskim modelem lowiectwa. *Brac Lomicka*. 2014, č. 2, s. 30-33.
- DIENSTBIER, F. (ed.): Nástroje ochrany životního prostředí – role práva. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, o. p. s. a Univerzita Palackého v Olomouci, Právnická fakulta 2011, 209 s. ISBN 978-80-87382-13-4.
- DOBROVOLNÁ, E., SPÁČIL, J.: Imise způsobené úředně schváleným provozem závodu nebo podobného zařízení v novém občanském zákoníku. In *Právní rozhledy* 20/2012, s. 719.
- DUDOVÁ, J.: Několik poznámek k vynutitelnosti veřejného zájmu na ochranu zdraví před hlukem. In: *Právní rozhledy*. Č. 21. Nakladatelství C. H. Beck. 2012.
- DVOŘÁK, L.: Historie legislativy v oblasti ochrany ovzduší. In *České právo životního prostředí*, roč. XII, č. 2/2012 (32), str. 7 – 16.
- ENGELHARD, E., VAN DE BROEK, B., DE JONG, F., KEIRSE, A., DE KEZEL, E.: Let's think twice before we revise! Égalité as the foundation of liability for lawful public sector, *Utrecht Law Review*, květen 2014.
- FILIP, V. Aktuální problémy ústavní regulace vlastnictví – úvod a náměty do diskuse. In *Sborník z konference Dny práva 2008. Days of Law 2008*. 1. vyd.
- GÖPFERD, E.: Sousedské spory. In: *Bulletin advokacie*. 1971, roč. 1971. s. 56.
- GREIBET, T. et al. An Explanatory Guide to the Nagoya Protocol on Access and Benefit-sharing. IUCN, Gland, Switzerland, 2012.
- HÁKOVÁ, A., KLAUDISOVÁ, A., SÁDLA, J. (eds.). Zásady péče o nelesní biotopy v rámci soustavy Natura 2000. In *Planeta XII*, číslo 3 – druhá část. Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2004, str. 157.
- HANDRLICA, J.: Právní rámec pro projekty zachycování a skladování oxidu uhličitého. In *České právo životního prostředí*. 2008, č. 1, s. 3-32.

- HANDRLICA, J.: Soukromoprávní subjekty nadané expropriačním titulem a jejich oprávnění v předpisech veřejného práva. In *Právní rozhledy*. 2014, č. 13-14, s. 473-478.
- HAVELKOVÁ, S., ZATLOUKAL, P. : Zánik občanských sdružení a účast občanů na ochraně přírody. In *Ochrana přírody*, č. 6, 2013.
- HOŠEK, M. Změny ve způsobu zajištění evropsky významných lokalit. In *Ochrana přírody*, 2/2011, str. 20 – 24.
- HOŠEK, M., DRÁBKOVÁ, J., DOSTÁLOVÁ, A. Doplnění národního seznamu evropsky významných lokalit pro kontinentální biogeografickou oblast. In *Ochrana přírody*, 1/2010, str. 23 – 26.
- IEEP, Ecologic and GHK. Study to analyse legal and economic aspects of implementing the Nagoya Protocol on ABS in the European Union. Final report for the European Commission, DG Environment. Institute for European Environmental Policy, Brussels and London, 2012.
- JAKOBY, V.: Povodně jako fenomén 21. století. In *Jihomoravské EKO listy*, 2., ročník 3, 2006, Brno.
- JANKUV, J. Ľudské právo na životné prostredie a jeho ochrana podľa Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (1950). In. KOŠIČIAROVÁ, S. Rada Európy a ochrana životného prostredia. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie konanej 11. Septembra 2008. Trnava: TYPI UNIVERSITATIS TYRNAVIENSIS, vydavateľstvo Trnavskej univerzity v Trnave, spoločné pracovisko TU a SAV, 2009. 250 s. ISBN 978-80-8082-243-9.
- JENOCH, P. *Rodzaje i klasyfikacja obwodow łowieckich*. In: *Lowiectwo*. Varšava, 2011, s. 41.
- KERSTING, W. Eigentumsfreiheit und Soziale Gerechtigkeit. Versuch einer Philosophischen Deutung des Verfassungsrechtlichen Grundsatzes „Eigentum verpflichtet“. In DEPENHEUER, O. (Ed.) *Eigentum. Ordnungsidee, Zustand, Entwicklungen*. Springer: Berlin, Heidelberg, 2005, ISBN 3-540-23355-5, s. 43-60; BLASBERG, D. Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Grundeigentums zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen. Das Verhältnis von Art. 14 Abs. 1 und 2 GG zu Art. 20a GG. Springer: Berlin, Heidelberg, 2008, ISBN 978-3-540-77738-0.
- KLIKOVÁ, A.: *Vodní právo*, Disertační práce, 2008, PrF MU, Brno.

- KNOTEK, J.: Nakládání s biomasou v rámci realizace krajinných opatření. In *Studia Trebicensia*, sv. 4, č. 1, 2014. ISSN 1804-8374.
- Kodex životního prostředí – zdroj polemik i nadějí, aneb návrh věcného záměru zákona o životním prostředí s polemickým komentářem Evy Kružíkové a Petra Petržílka, MŽP, 2005, ISBN 80-7212-316-5.
- KOESTER, V. The Nagoya Protocol on ABS: Ratification by the EU and Its Member States and Implementation Challenges, *Studies N° 03/12*, Institute for Sustainable Development and International Relations, Paris, 2012.
- KOMÍNKOVÁ, P. Problémy smluvního zajištění ochrany přírody a krajiny. In *Ochrana přírody*, 1/2009, str. 10 – 11.
- KONEČNÁ, M.: Vlastnictví ve zvláště chráněných územích. In *Dny práva 2012 – Days of law 2012*, Masarykova univerzita, Brno 2013, 1. vydání, s. ISBN 978-80-210-6319.
- KOSCIELNIAK-MARSZAL, M. Własność w polskim modelu rolnictwa. *Brac Lowiecka*. 2014, č. 3, s. 67-71.
- KRECHT, J.: K historii vodního práva v českých zemích. In *Právo a podnikání*. 2004. č. 3-4.
- KREJČÍK, L. Relationship between private and public law in the light of the new Civil Code. In: DAMOHORSKÝ, M., STEJSKAL, V., WAGNER, E. (Hrsg.). *UMWELTPRIVATRECHT IN MITTELEUROPÄISCHEN LÄNDER*. Praha: PFUK, 2014.
- KÜBLER, F. K. Eigentum verpflichtet eine Zivilrechtliche Generalklausel? *Archiv für die civilistische Praxis* 159. Bd., H. 3/4 (1960/1961), Mohr Siebeck GmbH & Co. KG, s. 236-293.
- KUSÁK, M.: Omezení vlastnického práva z důvodů ochrany životního prostředí a přírodních zdrojů. In: *České právo životního prostředí*, ISSN 1213-5542, s. 3 – 80.
- LAJSEK, V. Kmenové buňky, patenty a ESD – ‘One size fits all’? In *Jiné právo*, 16. 5. 2014.
- LJUNGMAN S.: Om skoda och olängehet fran grannfastighet, 1943. cit. z LARSSON, M. L.: *The Law of Environmental Damage: Liability and Reparation*, Stockholm, 1997.

- MAREČEK, J., MARCHAL, S.: Sousedské spory při povolání staveb občanů. In: Správní právo. 1984, roč. 17. s. 112.
- MAZANCOVÁ, E.: Právní úprava zneškodňování odpadních vod podle vodního zákona. *Ekologie a právo*. 2005, č. 2, s. 11-15.
- MIKEŠ, J., MIKULE, V., DROBNÍK, J., KUBÍK, M., DOLEŽAL, J., STAŠA, J.: Věcný záměr právní úpravy vyvlastnění. In *Stavební právo: bulletin*. 2000, č. 4, s. 3-17.
- MOLNÁR, V.: O sousedském právě. In: *Advokátní praxe*. 1970, roč. 1970. s. 172.
- MORAVEC, J., PEŠOUT, P. : Pozemkové spolky. In *Ochrana přírody*, č. 2, 2014.
- MORAVEC, J.: Věcná břemena a další nástroje pozemkospolkové činnosti v České republice in BERNSTEIN, J., MITCHELL, B.A.: Pozemkové spolky a věcná břemena v USA. In *Ochrana přírody*, č. 6, 2008. *přírody*, č. 6, 2008.
- MULLEROVÁ, H.: Zvíře jako předmět právní úpravy veřejného práva a nový občanský zákoník. *České právo životního prostředí* 35/2014. ISSN 1213-5542.
- MUSILOVÁ, E.: Sousedské spory. In: *Bulletin advokacie*. 1971, roč. 1971. s. 58.
- NIJAR, G. S.: *The Nagoya Protocol on Access and Benefit Sharing of Genetic Resources - An Analysis*. CEBLAW. Malaysia. 2011.
- PĚCHA, F.: K některým problémům vznikajícím při sousedských pozemkověprávních vztazích. In: *Správní právo*. 1973, roč. 6. s. 232.
- PEŠOUT, P.: Výkupy pozemků za účelem ochrany přírody do vlastnictví státu. In *Ochrana přírody* 3/2008.
- PEŠOUT, P.: „Soukromé rezervace“ v České republice. In *Ochrana přírody*, č. 2, 2014.
- POKORNÁ, L.: Dvě nová nařízení vlády. Co přinesou ochraně českých evropsky významných lokalit? In *Ochrana přírody*, 4/2012, str. 14 – 16.
- RADECKI, W.: Ochrona Środowiska. *Pravo i Polityka*. 2009, č. 2, s. 49-54.
- RADIMSKÝ, J.: Uplatnění tzv. sousedských práv. In: *Bulletin advokacie*. 1986, roč. 1986, č. 1.

- RAIS, O.: Ještě o právu sousedském. In: Socialistická zákonnost. 1966, roč. 14. s. 557.
- RAIS, O.: O co se lidé nejvíce hádají (Právo sousedské). In: Socialistické soudnictví. 1967, roč. 7. s. 210.
- RAJCHARD, J., PLSOVÁ M. (eds.): Otazníky kolem CITES 2011. Sborník příspěvků z mezinárodní konference. České Budějovice: Zemědělská fakulta Jihočeské univerzity v Českých Budějovicích, 2011. ISBN 978-80-7394-330-1.
- RAJCHARD, J., PLSOVÁ, M., MARCINOVÁ, M. (eds.): Otazníky kolem CITES 2009. Změnilo se něco pro CITES po vstupu do Schengenského prostoru? Sborník z konference. České Budějovice: Zemědělská fakulta JU v Českých Budějovicích, 2009. ISBN 978-80-7399-724-3.
- ROŽNOVSKÝ, J., LITSCHMANN, T., ed. Bioklimatologické aspekty hodnocení procesů v krajině. Mikulov 9. – 11. září 2008. ISBN 978-80-86690-55-1.
- SLAVÍK, J.: Směrnice o průmyslových emisích a její transpozice v oblasti integrované prevence. In České právo životního prostředí, roč. XII, č. 2/2012 (32), str. 53 – 62.
- SOBOTKA, M.: Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí. Acta Universitatis Carolinae Iuridica č. 3-4/2001.
- ŠEDA, S.: Rizika spojená s prováděním vrtů pro tepelná čerpadla [online]. Publ. 29. 7. 2004.
- ŠEDA, S.: Vrtý pro tepelná čerpadla a jejich rizika pro hydrogeologickou stratifikaci. In Vodní hospodářství, č. 8, 2014, roč. 64, str. 14-17.
- ŠILHAN, Z.: Jaderná elektrárna Dukovany a její vliv na okolní obce, bakalářská práce na fakultě Ekonomicko-správní Masarykovy univerzity, 2011.
- ŠTAFL, J.: Námitky sousedů v řízení stavebním. In: Veřejná správa. 1938, roč. 8. s. 81.
- ŠTĚPINA, J.: Vztahy mezi vlastníky sousedních nemovitostí. In: Socialistická zákonnost. 1965, roč. 13, č. 9. s. 6.
- ŠVESTKA, J., FIALA, Z.: Nový občanský zákoník a některé aktuální otázky vztahů mezi vlastníky sousedních nemovitostí. In: Socialistická zákonnost. 1966, roč. 14. s. 344.

- ŠVIDROŇ, J. Alternatívny pohľad na „súkromné“ právo po dvadsiatich rokoch prác na novej kodifikácii občianskeho práva v Slovenskej republike. In Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie: Masaryk University Faculty of Law, IV. International Conference Days of Law 2010.
- ŠVIDROŇ, J. Hodnotové zakotvenie slovenského občianskeho práva. In Právny obzor, 90, 2007, č. 1, s. 65-76.
- ŠVIDROŇ, J. Zneužívanie práva a nový slovenský autorský zákon. In Zákaz zneužívania práva. VI. Lubyho právnické dni: medzinárodná vedecká konferencia Omšenie 20. a 21. september 2000. Bratislava: Jura Edition, 2001, s. 149-162.
- TEN BRINK, P., (ed.): The Economics of Ecosystems and Biodiversity in National and International Policy Making. Abingdon, Routledge, United Kingdom, 2011.
- TICHÝ, L.: Problematika vstupu na susední pozemek a odpovědnosti za škodu z toho vznikající. In: Bulletin advokacie. 1985, roč. 1985. s. 23.
- TOMÁŠKOVÁ, V.: Nový zákon o ochraně ovzduší na území ČR. In České právo životního prostředí, roč. XII, č. 2/2012 (32), str. 17 – 39.
- TOŠOVSKÁ, E.: Ochrana biologické rozmanitosti, patentní ochrana a odpovědnost za škody, Ministerstvo životního prostředí, Praha, 2006.
- TUREK, J.: K problematice susedského práva a jeho úpravy. In: Socialistická zákonnost. 1971, roč. 19, č. 7. s. 432.
- VALA, V., PECHÁČEK, O. Cíle vlastníků lesů a ochrany přírody v lesních hospodářských plánech. Hospodářská úprava lesů a ochrany přírody. Trendy, možnosti, dopad: sborník z konference: [13. 11. 2014 Kokořínský důl]. Praha: Česká lesnická společnost, 2014, 76 s. ISBN 978-80-02-02542-9.
- VOCHOZKOVÁ, A., Některé problémy vstupu na pozemek souseda podle § 130a, odst. 3, o.z. In: Právník. 1988, roč. 127. s. 1103.
- VOCHOZKOVÁ, A.: Sousedské vztahy ve světle novelizované právní úpravy. In: Právník. 1984, roč. 123. s. 551.
- VOMÁČKA, V.: Spravedlivé zadostiučinění v rozhodnutích ESLP a dalších mezinárodních soudů zaměřených na ochranu lidských práv v ochraně životního prostředí. In Cofola 2010 - key points and ideas. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2010. ISBN 978-80-210-5150-8.

- VOŠAHLÍK, V.: Zabezpečení sousedských zájmů při stavebním území. In: Socialistická zákonost. 1963, roč. 11. s. 244.
- ŽIDEK, D.: Aarhuská úmluva ve světle judikatury SDEU, českých a slovenských soudů. In KYSELOVSKÁ, Tereza (ed.) COFOLA 2014: The Conference Proceedings. Brno: Masarykova univerzita, 2014. 1033 s. ISBN 978-80-210-7211-4. S. 1022-1033.
- ŽIDEK, D.: návrat pachtu do českého právního řádu a jeho důsledky pro katastr nemovitostí. In ŽATECKÁ, Eva. Sborník příspěvků konference COFOLA 2013. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2013. 618 s. ISBN 978-80-210-6625-0. S. 123-136.

X KOLEKTIV AUTORŮ

- Mgr. Hana Adamová** (Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Brno, Česká republika); kapitola 10
- prof. JUDr. Milan Damohorský, DrSc.** (Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze, Česká republika); kapitola 1
- JUDr. Jana Dudová, Ph.D.** (Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Brno, Česká republika); kapitola 12
- JUDr. Martina Franková, Ph.D.** (Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze, Česká republika); kapitola 16
- prof. JUDr. Zdeňka Gregorová, CSc.** (Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Brno, Česká republika); kapitola 3
- Dr. hab. Adam Habuda, mim. Prof.** (Ústav právních věd Polské akademie věd, Vratislav, Polsko), kapitola 21
- prof. JUDr. Petr Hajn, DrSc.** (emeritní profesor; Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Brno, Česká republika); kapitola 4
- Mgr. Jakub Hanák, Ph.D.** (Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Brno, Česká republika); kapitola 33
- JUDr. Petra Humlíčková, Ph.D.** (Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze, Česká republika); kapitola 15
- doc. JUDr. Ilona Jančářová, Ph.D.** (Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Brno, Česká republika); kapitola 11
- Mgr. Zuzana Ježková** (Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Brno, Česká republika); kapitola 30
- JUDr. Alena Kliková, Ph.D.** (Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Brno, Česká republika); kapitola 26
- JUDr. Mgr. Jaroslav Knotek, Ph.D.** (Ústav aplikované a krajinné ekologie, Mendelova univerzita v Brně, Česká republika); kapitola 18
- Mgr. Michaela Konečná** (Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Brno, Česká republika); kapitola 25
- prof. JUDr. Soňa Košičiarová, Ph.D.** (Právnická fakulta, Trnavská univerzita v Trnave, Slovensko); kapitola 6

- Mgr. Lukáš Krejčík** (Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze, Česká republika); kapitola 22
- Mgr. Aleš Mácha** (Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci, Česká republika); kapitola 19
- JUDr. Michal Maslen** (Právnická fakulta, Trnavská univerzita v Trnave, Slovensko); kapitola 8
- JUDr. Hana Müllerová, Ph.D.** (Ústav státu a práva Akademie věd ČR, v. v. i., Česká republika); kapitola 7
- Mgr. Bc. Hana Musilová** (Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Brno, Česká republika); kapitola 23
- doc. JUDr. Ing. Milan Pekárek, CSc.** (Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Brno, Česká republika); kapitola 5
- prof. JUDr. Jarmila Pokorná, CSc.** (Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Brno, Česká republika); kapitola 2
- Mgr. Marie Poláčková, Ph.D.** (Kancelář Veřejného ochránce práv, Brno, Česká republika); kapitola 31
- JUDr. Lucie Procházková, Ph.D.** (Krajský úřad Pardubického kraje, Pardubice, Česká republika); kapitola 17
- doc. JUDr. Ivana Průchová, CSc.** (Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Brno, Česká republika); kapitola 28
- prof. Dr. hab. Wojciech Radecki** (Ústav právních věd Polské akademie věd, Vratislav, Polsko), kapitola 21
- doc. JUDr. Karel Schelle, CSc.** (Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Brno, Česká republika); kapitola 9
- JUDr. Tereza Snopková, Ph.D.** (Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze, Česká republika); kapitola 14
- JUDr. Michal Sobotka, Ph.D.** (Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze, Česká republika); kapitola 29
- doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.** (Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze, Česká republika); kapitola 24
- Mgr. Jitka Večeřová, Ph.D.** (Kancelář Veřejného ochránce práv, Brno, Česká republika); kapitola 25

JUDr. Ondřej Vícha, Ph.D. (Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci, Česká republika); kapitola 13

prof. JUDr. Ladislav Vojáček, CSc. (Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Brno, Česká republika); kapitola 9

Mgr. Ondřej Zemandl (Mendelova univerzita v Brně, Brno, Česká republika); kapitola 20

JUDr. Jiří Zicha, Ph.D. (Fakulta managementu a ekonomiky, Univerzita Tomáše Bati, Zlín, Česká republika); kapitola 27

Mgr. Dominik Židek (Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Brno, Česká republika); kapitola 32

XI RESUMÉ

The environment is a space where property rights and various entrepreneurial activities are carried out. Public interest in environmental protection substantiates public and private law restrictions of owners and entrepreneurs in realization of their rights. Such restrictions are often perceived as unnecessary burden and obstacle to economic development by many. On the other hand, unfavourable conditions of environmental components indicate that current regulation is insufficient and ineffective and/or it is not effectively enforced. This publication is devoted to the analysis of legal tools applicable to create the balance between the right to carry out proprietary and entrepreneurial activities and legal duties which the owners and entrepreneurs must comply with.

This publication does not strive to achieve a comprehensive coverage of all affected matters. Development of this publication is based on the contribution of experts who systematically and over a long period of time apply the tools of private and public environmental protection law and land law. Due to the subject matter of fields of specialization of authors, the scope of this publication is limited and research is not entirely comprehensive.

This publication is divided in six somewhat independent parts which address various aspects of the topic.

Second part of the publication is devoted to the analysis of the role of an entrepreneur in environment protection. A few new principles of environmental law are introduced in view of the fact that the current principles are longer not sufficient. The polluters pay principle is also discussed and one chapter deals with the scope of the legal definition of the environment.

The three chapters of part three are dedicated to the analysis of the constitutional foundation of limitation ownership rights in order to protect the environment. First the case law of the European Court of Human Rights is mentioned. Next chapter focuses on the principle “property entails obligations” that is enshrined in Art. 11 para. 3 of the Czech Charter of Fundamental Rights and Freedoms in relation to environmental protection. The part two

is closed by detailed description of the implementation issues of the freedom to conduct a business and the requirements arising from the right to a favourable environment.

Civil code in force, as well as its predecessor give the owner the right to protection against disturbances that can at the same time often negatively affect the environment. The new Civil Code brought a new provision in § 1013 para. 2. This provision is dealing with so called „privileged nuisance“ which is considered to be a consequence of legally authorized operation of a facility or other undertakings. This provision represents an exemption to general nuisance regulation in § 1013 para. 1 of the new Civil Code. Chapter eleven argues that this provision is in contradiction to basic principles of environmental protection. Therefore, the civil law regulation is analysed in relation to constitutional and public laws with the aim to find out possible consequences for entrepreneurs operating the sources of pollution and for owners of the land. Other chapters of part four deal with other issues related to nuisance and disturbances such as odour nuisance caused by farming entrepreneurs and the possibilities of regulation of small sources of pollution (especially households in the field of air and water pollution). Last chapter analyses the role of financial compensation for environmental degradation to the owners.

Public regulation aimed at the limitation on the exercise of property rights plays an important role in environment protection and therefore the part five is the most comprehensive part of the publication. It consists of twelve chapters devoted to different issues. Close attention is paid to limitation of land ownership in the nature protection areas and also to care of mistreated animals. Chapters 19 and 20 are dedicated to environmental aspects of public use of forest and the position of a forest owner in realization of the state forest policy. Remaining chapters deal with legal framework of ownership and utilisation of genetic resources, land societies, Polish hunting system and duties of beekeepers with respect to environment protection.

Last but one part of the publication is devoted to the status of entrepreneurs and real estate owner in the processes in the field of environmental law. At first, attention is paid to the categorization of these processes and their

basic characteristics, both in terms of their procedural form and as regards the position of entrepreneurs and real estate owners in them, and then the selected processes are closer characterized, e. g. EIA process, the permit procedure of the IPPC, Land use planning and expropriation procedure. The last part (chapter) summarizes the main ideas of the publication and draws conclusions that emerged from the research.

Vědecká redakce MU

prof. PhDr. Ladislav Rabušic, CSc.; Ing. Radmila Droběnová, Ph.D.;
Mgr. Michaela Hanousková; doc. Mgr. Jana Horáková, Ph.D.;
doc. PhDr. Mgr. Tomáš Janík, Ph.D.; doc. JUDr. Josef Kotásek, Ph.D.;
Mgr. et Mgr. Oldřich Krpec, Ph.D.; prof. PhDr. Petr Macek, CSc.;
PhDr. Alena Mizerová; doc. Ing. Petr Pirožek, Ph.D.;
doc. RNDr. Lubomír Popelínský, Ph.D.; Mgr. David Povolný;
Mgr. Kateřina Sedláčková, Ph.D.; prof. RNDr. David Trunec, CSc.;
prof. MUDr. Anna Vašků, CSc.; Mgr. Iva Zlatušková;
doc. Mgr. Martin Zvonář, Ph.D.

VLASTNÍK A PODNIKATEL PŘI OCHRANĚ ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

**doc. JUDr. Ilona Jančářová, Ph.D., Mgr. Jakub Hanák, Ph.D.,
doc. JUDr. Ivana Průchová, CSc. a kolektiv**

Vydala Masarykova univerzita v Brně roku 2015
Spisy Právnické fakulty MU č. 519 (řada teoretická, Edice Scientia)

Ediční rada: J. Kotásek (předseda), J. Bejček, J. Hurdík, V. Kalvodová,
V. Kratochvíl, P. Mrkývka, R. Polčák, N. Rozehnalová

Tisk: Point CZ, s.r.o., Milady Horákové 890/20, 602 00 Brno
1. vydání, 2015

ISBN 978-80-210-7951-9