

Dny práva 2012 – Days of Law 2012
Část XI. - Pozemek v právních vztazích

Masarykova univerzita
Brno, 2013

OCHRANNÉ PÁSMO ZAŘÍZENÍ ELEKTRIZAČNÍ SOUSTAVY: VYBRANÉ OTÁZKY

HELENA DOLEŽALOVÁ

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

Ochranným pásmem zařízení elektrizační soustavy je podle § 46 energetického zákona prostor v bezprostřední blízkosti tohoto zařízení určený k zajištění jeho spolehlivého provozu a k ochraně života, zdraví a majetku osob. Toto pásmo může vzniknout i uvedením zařízení do provozu bez nutnosti stavebního povolení či ohlášení, tedy bez toho, aby byli informováni vlastníci dotčených pozemků. To je případ výroben elektřiny ze slunečního záření na střešních konstrukcích, který evokuje mnoho otázek.

Key words in original language

Ochranné pásmo; výroba elektřiny; solární energie; omezení vlastnického práva.

Abstract

Under Section 46 of the Energy Act, the protective zone of grid equipment is the area in the immediate vicinity of the equipment that is designed to secure reliable operation and to protect persons' life, health, and property. The zone may arise on the date of putting the equipment into operation without building permit or notification (it entails no information to owners of land within the zone). This is the case of photovoltaic power plant on roof that arises many questions.

Key words

Protective zone; power plant; solar energy; ownership restriction.

1. ÚVOD

Problematika ochranných pásem je velice široká a často způsobuje nemalé potíže v praxi; to platí i pro skupinu ochranných pásem zařízení elektrizační soustavy. Zvláštní podskupinu těchto pásem tvoří ochranná pásma výroben elektřiny ze slunečního záření umístěných na střešních konstrukcích. Tato zařízení zůstávají jedněmi z mála výroben elektřiny vyprodukované využitím slunečního záření podporovaných podle zákona č. 165/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie a o změně některých zákonů, který od 1. ledna 2013 zcela nahradí zákon č. 180/2005 Sb., o podpoře výroby elektřiny

z obnovitelných zdrojů energie a o změně některých zákonů (zákon o podpoře využívání obnovitelných zdrojů).¹

Tento příspěvek je tedy zaměřen na problematiku ochranných pásem výroben elektřiny ze slunečního záření umístěných na střešních konstrukcích, a proto bude nejprve uvedena právní úprava ochranných pásem zařízení elektrizační soustavy a její vývoj (zejména pokud se týká způsobů jeho vzniku), a dále budou zmíněny navazující otázky postupu stavebních úřadů a možností kompenzace omezení vlastnického práva vlastníků pozemků nacházejících se v těchto pásmech. Závěrečné úvahy se budou zabývat vlivem existence tohoto ochranného pásma na aktivity jak vlastníků těchto pozemků, tak i předmětných zařízení.

2. OCHRANNÉ PÁSMO

2.1 OBECNÁ VÝCHODISKA

Ochranná pásma jsou charakterizována jako nástroje územního omezení chování subjektů zaměřených na různé cíle, kterými může být ochrana určitého objektu před nepříznivými vlivy z okolí nebo ochrana okolí před nepříznivými vlivy, které mají původ v povaze určitého subjektu. Právní úprava ochranných pásem je roztržistá a nesourodá. Právní teorie ani aplikační praxe se systematicky a komplexně institutu ochranných pásem nevěnuje.²

V české právní úpravě se lze setkat s mnoha druhy ochranných pásem, např. s ochrannými pásmy vodovodních řadů a kanalizačních stok, přírodních léčivých zdrojů, ochrannými pásmy okolo krematoria či veřejných pohřebišť, podél vodního díla, dále existují ochranná hluková pásma, ochranná pásma leteckých staveb, silniční ochranná pásma atp.

Některá ochranná pásma postupně následkem společenských potřeb měnila svou právní formu (např. ochranné pásmo vodních zdrojů podle § 19 odst. 3 vodního zákona č. 138/1993 Sb. stanovil, měnil nebo rušil rozhodnutím vodohospodářský orgán na návrh nebo

¹ Podle § 4 odst. 5 písm. d) zákona č. 165/2012 Sb. se podpora elektřiny z obnovitelných zdrojů vztahuje v případě elektřiny vyrobené využitím energie slunečního záření pouze na elektřinu vyrobenou ve výrobně elektřiny s instalovaným výkonem výroby do 30 kWp, která je umístěna na střešní konstrukci nebo na obvodové zdi jedné budovy spojené se zemí pevným základem evidované v katastru nemovitostí; podporována je pouze elektřina vyrobená v jedné výrobně elektřiny do 30 kWp, která je umístěna na jedné střešní konstrukci nebo na obvodové zdi jedné budovy spojené se zemí pevným základem evidované v katastru nemovitostí.

² PRŮCHOVÁ, Ivana. Ochranná pásma jako nástroj ochrany životního prostředí. In DIENSTBIER, Filip (ed.) *Nástroje ochrany životního prostředí - role práva: sborník z mezinárodní vědecké konference*. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2011. 209 s. ISBN 9788087382134. S. 185-187.

z vlastního podnětu, přičemž dnem nabytí právní moci rozhodnutí vodohospodářského orgánu o stanovení nebo změně ochranného pásma vzniklo věcné břemeno k dotčeným nemovitostem. Podle § 30 odst. 1 současně platného vodního zákona č. 254/2001 Sb. stanoví ode dne 1. srpna 2010 tato ochranná pásma vodoprávní úřad opatřením obecné povahy).

2.2 OCHRANNÉ PÁSMO ZAŘÍZENÍ ELEKTRIZAČNÍ SOUSTAVY

Ochranné pásmo zařízení elektrizační soustavy je upraveno v ustanovení § 46 zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon). Odst. 1 tohoto paragrafu toto pásmo charakterizuje jako *"prostor v bezprostřední blízkosti tohoto zařízení určený k zajištění jeho spolehlivého provozu a k ochraně života, zdraví a majetku osob"* a uvádí způsoby jeho vzniku. Následující odstavce obsahuje výčet zařízení, která jsou chráněna ochrannými pásmy. V dalších odstavcích jsou specifikována ochranná pásma jednotlivých zařízení, v odstavcích 8 až 12 jsou uvedeny činnosti zakázané v ochranném pásmu a podmínky těchto zákazů; odstavce 13 až 15 se vztahují na zvláštní typy zařízení.

2.2.1 VZNIK OCHRANNÉHO PÁSMO ELEKTRIZAČNÍ SOUSTAVY

Do dne 3. července 2009 mohlo vzniknout ochranné pásmo zařízení elektrizační soustavy pouze dnem nabytí právní moci územního rozhodnutí. Podle současného znění § 46 odst. 1 energetického zákona toto ochranné pásmo vzniká nejen dnem nabytí právní moci územního rozhodnutí o umístění stavby nebo územního souhlasu s umístěním stavby, ale i dnem uvedení zařízení elektrizační soustavy do provozu, není-li podle stavebního zákona³ vyžadován ani jeden z těchto dokladů.

Podle odst. 6 písm. a) ustanovení § 46 energetického zákona je ochranné pásmo venkovní elektrické stanice vymezeno svislými rovinami vedenými ve vodorovné vzdálenosti 20 m od oplocení nebo od vnějšího líce obvodového zdíva; podle odstavce následujícího je ochranné pásmo výrobní elektřiny vymezeno svislými rovinami vedenými ve vodorovné vzdálenosti 20 m od vnějšího líce obvodového pláště výrobní elektřiny.

2.2.2 NÁSLEDKY VZNIKU OCHRANNÉHO PÁSMO ELEKTRIZAČNÍ SOUSTAVY

Výše uvedený vznik ochranného pásma výrobní elektřiny může zasáhnout do výkonu vlastnického práva vlastníků pozemků

³ Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

nacházejících se uvnitř tohoto pásma, neboť nemohou bez souhlasu vlastníka výrobní zřizovat stavby, umisťovat konstrukce a jiná podobná zařízení, uskladňovat hořlavé a výbušné látky a provádět zemní práce. Dále nemohou provádět činnosti, které by mohly ohrozit spolehlivost a bezpečnost provozu výrobní elektřiny nebo ohrozit život, zdraví či majetek osob a provádět činnosti, které by znemožňovaly nebo podstatně znesnadňovaly přístup k tomuto zařízení.

2.2.3 POSTUP STAVEBNÍCH ÚŘADŮ

V zájmu sjednocení nejednotné praxe stavebních úřadů vydalo Ministerstvo pro místní rozvoj metodickou pomůcku k umisťování, povolování a užívání fotovoltaických staveb a zařízení.⁴ Podle této metodiky nevyžadují stavební povolení ani ohlášení stavebnímu úřadu stavební úpravy, pokud se jimi nezasahuje do nosných konstrukcí stavby, nemění se vzhled stavby ani způsob užívání stavby, nevyžadují posouzení vlivů na životní prostředí, a jejich provedení nemůže negativně ovlivnit požární bezpečnost.

Tento metodický pokyn stanoví, že způsob povolení provedení fotovoltaických stanic se posuzuje podle konkrétních navržených stavebních úprav, a za podmínek daných stavebním zákonem lze aplikovat § 103 odst. 1 písm. b) bod 2 nebo § 103 odst. 1 písm. h) stavebního zákona, kdy provedení nevyžaduje stavební povolení ani ohlášení stavebnímu úřadu, anebo § 104 odst. 2 písm. a) stavebního zákona, kdy provedení ohlášení vyžaduje; nejsou-li splněny podmínky pro použití uvedených ustanovení, jedná se o stavební úpravy, které vyžadují stavební povolení.

Stavební úřady podle této metodiky tedy mohou aplikovat postup podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. h) stavebního zákona (*stavební povolení ani ohlášení stavebnímu úřadu nevyžadují stavební úpravy, pokud se jimi nezasahuje do nosných konstrukcí stavby, nemění se vzhled stavby ani způsob užívání stavby, nevyžadují posouzení vlivů na životní prostředí a jejich provedení nemůže negativně ovlivnit požární bezpečnost*). Není-li nutné ani ohlášení stavebnímu úřadu, provozovatel výrobní elektřiny ze slunečního záření umístěné na střešní konstrukci nemusí stavebnímu úřadu doložit, že o svém záměru prokazatelně informoval vlastníky sousedních pozemků a staveb na nich, kteří by pak mohli příslušnému stavebnímu úřadu oznámit své případné námitky proti stavbě podle § 104 odst. 1 stavebního zákona.

Bylo by možné diskutovat o tom, zda jsou skutečně splněny veškeré uvedené podmínky, zejména absence změny vzhledu stavby, nicméně

⁴ *Fotovoltaika: metodická pomůcka Ministerstva pro místní rozvoj k umisťování, povolování a užívání fotovoltaických staveb a zařízení.* [online]. Ministerstvo pro místní rozvoj, 2009 [cit. 10.11.2012]. Dostupné z: <http://www.mmr.cz/CMSPages/GetFile.aspx?guid=81a54c2f-8dff-4398-9de3-e9896996cba9>. S. 18.

podle novely stavebního zákona č. 350/3012 Sb., účinné od 1. ledna 2013, je již jasně stanoveno (v ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) bod 9), že stavební povolení ani ohlášení stavebnímu úřadu nevyžadují stavby pro výrobu energie s celkovým instalovaným výkonem do 20 kW s výjimkou stavby vodního díla.

Ačkoli cílem těchto změn je podle důvodové zprávy k této novele⁵ sjednocení procesních postupů tak, aby u všech stavebních záměrů, které nevyžadují rozhodnutí o umístění podle § 79 odst. 2 nebo rozhodnutí o využití území podle § 80 odst. 3 nebylo vyžadováno ani ohlášení pro jejich provedení, lze si též položit otázku, zda je tento přístup ovlivněn i požadavkem formulovaným v čl. 13 směrnice Evropského parlamentu a Rady 28/2009/ES ze dne 23. dubna 2009 o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů a o změně a následném zrušení směrnic 2001/77/ES a 2003/30/ES, aby členské státy učinily příslušné kroky zajišťující zavedení zjednodušených schvalovacích postupů představujících menší zátěž pro menší projekty i decentralizovaná zařízení na výrobu energie z obnovitelných zdrojů.

3. KOMPENZACE OMEZENÍ VLASTNICKÉHO PRÁVA

3.1 OBECNÁ VÝCHODISKA

Jedním z největších problémů ochranných pásem obecně je uvedení existence či neexistence kompenzace za omezení v důsledku existence ochranného pásma ve vztahu ke konkrétnímu objektu ochrany.⁶

Nárok na náhradu újmy způsobené omezením vlastnického práva podle čl. 11 odst. 4⁷ Listiny základních práv a svobod⁸ je podmíněn jednak omezením vlastnického práva dosahujícím patřičné intenzity a postihujícím speciálně úzký okruh osob, dále vznikem majetkové újmy spočívající jak v poklesu hodnoty majetku, tak i ve ztrátě výnosů

⁵ *Sněmovní tisk 573/0, část č. 1/4. Novela zákona o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)* [online]. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky [cit. 10.11.2012]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=573&CT1=0>.

⁶ PRŮCHOVÁ op. cit., s. 186.

⁷ Vylastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu.

⁸ Usnesení předsednictva České národní rady ze dne 16. prosince 1992 o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky. Ústavní zákon č. 2/1993 Sb. ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb.

z majetku nebo jeho budoucího zhodnocení, a konečně příčinnou souvislostí mezi omezením vlastnického práva a vznikem újmy.⁹

Další otázkou tohoto příspěvku je tedy možnost naplnění těchto podmínek v případě omezení vlastnického práva ochranným pásmem výrobní elektřiny ze slunečního záření umístěné na střešní konstrukci. Za účelem naznačení odpovědi je třeba se nejprve zabývat názory v odborné literatuře na charakter tohoto omezení, jakož i otázkou povahy zájmu, který vede k existenci tohoto specifického typu ochranného pásma.

3.2 KOMPENZACE OMEZENÍ OCHRANNÝM PÁSMEM ZAŘÍZENÍ ELEKTRIZAČNÍ SOUSTAVY

V souvislosti s omezením vlastnického práva existencí ochranného pásma zařízení elektrizační soustavy se lze setkat s různými, i poměrně diskutabilními názory. Truneček¹⁰ např. uvádí, že podle judikatury se v případě ochranného pásma zřízeného územním rozhodnutím "*nejedná o ... nucené omezení ... ve veřejném zájmu a za náhradu*"; omezení je však natolik závažné, aby vlastník pozemku dotčeného nově zřizovaným ochranným pásmem byl účastníkem příslušného stavebního řízení.

Určitý problém bývá spatřován i v tom, že ochranná pásma vznikající *ex lege* mohou zasáhnout i na pozemky vlastněné jinými osobami, které jsou sice účastníky územního řízení, ale reálně se o probíhajícím územním řízení nemusí dovědět, pokud se zahájení územního řízení oznamuje pouze veřejnou vyhláškou.¹¹

Z uvedeného vyplývá otázka, jak přistupovat k možnostem kompenzace omezení vlastnického práva v případě, kdy neprobíhá žádné stavební řízení a vlastník pozemku dotčeného ochranným pásmem ani nemá příležitost jakkoli se k vzniku ochranného pásma vyjádřit. O omezení svého vlastnického práva se tedy většinou dozví až v případě, kdy má v úmyslu provádět některou z výše vyjmenovaných zakázaných aktivit (odhlédnuto od předpokladu, že by měl o existenci zákazů vědět již proto, že jsou obsaženy v obecně závazném právním předpisu; zásada "neznalost práva škodí"

⁹ KOCOUREK, Tomáš. *Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí*. Praha: Leges, 2012. 278 s. ISBN 9788087576106. S. 36.

¹⁰ TRUNEČEK, Jaroslav. *Věcná břemena s veřejnoprávním prvkem*. Praha: Leges, 2010. 135 s. ISBN 9788087212370. S. 46.

¹¹ PRŮCHOVÁ, Ivana, CHYBA, Jaroslav. *Omezení vlastnického práva k pozemku z důvodu obecného zájmu*. Brno: Masarykova univerzita, 1998. 185 s. ISBN 802101959. S. 143.

a podobné jsou však při současném stavu české právní úpravy předmětem diskusí a polemik¹²).

3.2.1 POVAHA A DŮVOD OMEZENÍ

Je-li jednou z podmínek nároku na náhradu újmy způsobené omezením vlastnického práva určitá intenzita omezení, vyvstává potřeba zabývat se charakterem zájmu, ve kterém je omezeno vlastnické právo vlastníků pozemků nacházejících se v ochranném pásmu výroby elektřiny ze slunečního záření umístěné na střešní konstrukci. Lze se tedy ptát, zda se jedná o běžnou míru omezení či zda může být omezení v některých případech výraznější, a jakým zájmem je odůvodněno.

V odborné literatuře se rozlišuje mezi několika druhy zájmů odůvodňujících omezení vlastnického práva; je-li rozlišován zájem veřejný a obecný, rozdíl mezi nimi je spatřován v jejich intenzitě podmíněné charakterem oblastí a předmětů, na jejichž ochraně je dán zájem.¹³

Energetický zákon v ustanovení § 2 odst. 2 písm. a) bod 18 uvádí, že ve veřejném zájmu je zřizována a provozována pouze výroba elektřiny (energetické zařízení pro přeměnu různých forem energie na elektřinu) o celkovém instalovaném elektrickém výkonu 100 MW a více, s možností poskytovat podpůrné služby k zajištění provozu elektrizační soustavy.

Podle metodického pokynu Ústavu územního rozvoje¹⁴ se výroba elektřiny a tepla z obnovitelných zdrojů nepovažují za veřejnou technickou infrastrukturu (technickou infrastrukturu zřizovanou nebo užívanou ve veřejném zájmu) ve smyslu § 2 odst. 1 písm. k) stavebního zákona, a nemohou být vymezeny v územně plánovací dokumentaci jako veřejně prospěšné stavby a nelze pro ně vyvlastnit podle zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (ve vazbě na § 170 stavebního zákona).

¹² ROZBORA, Marián. Princip Ignorantia legis neminem excusat a jeho místo v dnešní době. In *Dny práva 2011 - Days of Law 2011. Civil Law on the Cross-roads* [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2012 [cit. 10.11.2012]. ISBN 9788021059122. Dostupné z: http://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2011/files/prispevky/01%20BCAN/Marian%20Rozbora.pdf

¹³ Blíže se touto problematikou zabývá KOCOUREK op. cit., s. 23-26.

¹⁴ *Stavby a zařízení pro výrobu energie z vybraných obnovitelných zdrojů. Metodický pokyn k jejich umístování* [online]. Ministerstvo pro místní rozvoj, Ústav územního rozvoje, 2008. 39 s. [cit. 10.11.2012]. Dostupné z: <http://www.ur.cz/images/publikace/metodickeprirucky/plnezneni/stavby-zarizeni-el-energie-2008/OZE-21092010.pdf>. S. 29.

Poměrně diskutabilní je názor, že výrobní energie z obnovitelných zdrojů nepochybně přispívají k omezení celkových emisí skleníkových plynů a dalších škodlivých látek, které by jinak vznikaly při výrobě energie z neobnovitelných zdrojů a mají důležitý význam pro ochranu životního prostředí, a proto lze jejich výstavbu v obecné rovině označit za veřejný zájem.¹⁵

Stejně tak by bylo možné vést polemiku o tom, zda účelem předmětného ochranného pásma je ochrana života, zdraví a majetku, tedy zda je omezení v zájmu vlastníků dotčených pozemků právě z těchto důvodů.

V souvislosti s úvahami, zda je sledovaným účelem zajištění spolehlivého provozu zařízení, je nezbytné brát v úvahu základní specifickou podmínku efektivního provozu výrobní elektřiny ze slunečního záření, kterou je zajištění toho, aby na fotovoltaické panely dopadaly sluneční paprsky, tedy aby zařízení nebylo zastíněno; ochranné pásmo je jedním z prostředků k dosažení tohoto cíle.¹⁶

Spadá-li zájem na provozu tohoto typu zařízení do skupiny zájmů tzv. soukromých, vyvstává otázka, zda a jak vyrovnat nerovné postavení vlastníka výrobní elektřiny ze slunečního záření a vlastníka pozemku dotčeného ochranným pásmem tohoto zařízení.

3.2.2 SOUHLAS VLASTNÍKA ZAŘÍZENÍ

Při úvahách o intenzitě zásahu do vlastnického práva jakožto jednoho z předpokladů pro vznik nároku na náhradu újmy způsobené omezením tohoto práva existencí ochranného pásma zařízení elektrizační soustavy je nezbytné vzít v úvahu ustanovení § 46 odst. 11 energetického zákona, které stanoví, že pokud to technické a bezpečnostní podmínky umožňují, vlastník příslušné části elektrizační soustavy udělí písemný souhlas se stavbou nebo s činností v ochranném pásmu, který musí obsahovat podmínky, za kterých byl udělen.

¹⁵ *Povolovací proces obnovitelných zdrojů energie* [online]. Ministerstvo životního prostředí České republiky, 2010. 103 s. [cit. 10.12.2012]. Dostupné z: [http://www.sysnet.cz/C125774C00336141/cz/povolovani_a_predpisy/\\$FILE/Povolovací_proces_OZE_2010_01_13.pdf](http://www.sysnet.cz/C125774C00336141/cz/povolovani_a_predpisy/$FILE/Povolovací_proces_OZE_2010_01_13.pdf). S. 23 (tento názor byl vyjádřen v souvislosti s podmínkami povolení výjimky podle § 56 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů).

¹⁶ Jak uvádí TOMAIN, Joseph P., CUDAHY Richard D. *Energy law: in a nutshell*. St. Paul: Thomson, 2004. 392 s. ISBN 0314150587. S. 359-360: "Sunlight is not susceptible to ownership like real property. Because this source is unique, there is no comprehensive property rights regime for solar power. In order to enjoy the beneficial use of this energy source, the user must have access to sunlight and some legal protection for that access. Generally, access is secured through ... zoning, easements, nuisance ..."

Toto ustanovení dává prostor pro zmírnění omezení a dosažení dohody mezi vlastníkem dotčeného pozemku a vlastníkem části elektrizační soustavy. Může však dojít k situacím, kdy buď vlastník výroby elektřiny ze slunečního záření umístěné na střešní konstrukci tento souhlas dát nemůže, neboť by došlo k zastínění panelů, nebo jej odmítne udělit bez odůvodnění, popř. vlastník dotčeného pozemku nehodlá slevit ze svých plánů a realizaci kompromisního řešení považuje za újmu. V těchto případech, kdy je vyloučena dohoda, pak nezbyvá, než se obrátit soud. Jednou z posledních otázek tedy je, zda je možné ve všech případech odlišit oprávněné nároky od spekulativních, popř. zda a jak by bylo možné prokázat vznik újmy v naznačených případech.

4. ZÁVĚREČNÉ OTÁZKY

V tomto příspěvku bylo položeno několik otázek vyplývajících z následků vzniku ochranného pásma výroby elektřiny ze slunečního záření umístěných na střešních konstrukcích budov, které se týkaly zejména podmínek a možností kompenzace omezení vlastnického práva vlastníků pozemků nacházejících se v tomto ochranném pásmu. Tyto otázky však nejsou jedinými, které vyvstávají v souvislosti s mnoha možnými situacemi, které může reálný život přinést. Mohlo by se uvažovat nejen o tom, zda se dá předpokládat snaha o kompenzaci omezení jak ze strany vlastníků dotčených pozemků, tak i vlastníků výroby elektřiny ze slunečního záření umístěných na střešních konstrukcích budov, ale i o možnostech dosažení žádoucího kompromisu formou dohody s vlastníkem zařízení, a též o tom, zda může dojít k dalšímu zatížení již tak přetížených soudů v souvislosti s uplatňováním vzniklých nároků, či zda naopak převáží snaha o "úspornější" řešení, a dotčení vlastníci raději upustí od (možná zbytečné) námahy a své aktivity zaměří jiným než původně zamýšleným směrem. Nelze též opomenout otázky týkající se možnosti snížení zájmu o provozování dalších výroby elektřiny ze slunečního záření na střešních konstrukcích budov v případě, že by bylo nutné nahrazovat újmu dotčených vlastníků, a s tím související možnosti ovlivnění postojů k využívání energie z obnovitelných zdrojů (zejména ze slunečního záření), které jsou již nyní poměrně negativní (alespoň pokud se týká tzv. solárních parků). Konečně by bylo možné uvažovat i o možnostech určitých změn právní úpravy za účelem zohlednění specifických aspektů těchto zařízení.

Literatura a další zdroje:

- DIENSTBIER, Filip (ed.) *Nástroje ochrany životního prostředí - role práva: sborník z mezinárodní vědecké konference*. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2011. 209 s. ISBN 9788087382134.
- KOCOUREK, Tomáš. *Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí*. Praha: Leges, 2012. 278 s. ISBN 9788087576106.

- PRŮCHOVÁ, Ivana, CHYBA, Jaroslav. *Omezení vlastnického práva k pozemku z důvodu obecného zájmu*. Brno: Masarykova univerzita, 1998. 185 s. ISBN 802101959.
- ROZBORA, Marián. Princip Ignorantia legis neminem excusat a jeho místo v dnešní době. In *Dny práva 2011 - Days of Law 2011. Civil Law on the Cross-roads* [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2012 [cit. 10.11.2012]. ISBN 9788021059122. Dostupné z: http://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2011/files/prispevky/01%20OBCAN/Marian%20Rozbora.pdf
- TOMAIN, Joseph P., CUDAHY Richard D. *Energy law: in a nutshell*. St. Paul: Thomson, 2004. 392 s. ISBN 0314150587.
- TRUNEČEK, Jaroslav. *Věcná břemena s veřejnoprávním prvkem*. Praha: Leges, 2010. 135 s. ISBN 9788087212370.
- *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 10.11.2012].
- *Fotovoltaika: metodická pomůcka Ministerstva pro místní rozvoj k umístování, povolování a užívání fotovoltaických staveb a zařízení* [online]. Ministerstvo pro místní rozvoj, 2009 [cit. 10.11.2012]. Dostupné z: <http://www.mmr.cz/CMSPages/GetFile.aspx?guid=81a54c2f-8dff-4398-9de3-e9896996cba9>
- *Sněmovní tisk 573/0, část č. 1/4. Novela zákona o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)* [online]. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky [cit. 10.11.2012]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=573&CT1=0>
- *Stavby a zařízení pro výrobu energie z vybraných obnovitelných zdrojů. Metodický pokyn k jejich umístování* [online]. Ministerstvo pro místní rozvoj, Ústav územního rozvoje, 2008 [cit. 10.11.2012]. Dostupné z: <http://www.uur.cz/images/publikace/metodickeprirucky/plnezneni/s-tavby-zarizeni-el-energie-2008/OZE-21092010.pdf>
- *Povolovací proces obnovitelných zdrojů energie* [online]. Ministerstvo životního prostředí, 2010 [cit. 10.11.2012]. Dostupné z: [http://www.sysnet.cz/C125774C00336141/cz/povolovani_a_pred-pisy/\\$FILE/Povolovací_proces_OZE_2010_01_13.pdf](http://www.sysnet.cz/C125774C00336141/cz/povolovani_a_pred-pisy/$FILE/Povolovací_proces_OZE_2010_01_13.pdf)

Contact – email

Helena.Dolezalova@mail.muni.cz

OTAZNÍKY KOLEM VLASTNÍKA POZEMKU (ANEK SPORNÉ VLASTNICTVÍ POZEMKU)

MARTINA FRANKOVÁ

Právníká fakulta Univerzity Karlovy, Česká republika

Abstract in original language

Cílem příspěvku je upozornit na různé důvody vzniku právní nejistoty ohledně osoby vlastníka pozemku a z tohoto pohledu zhodnotit stávající resp. v případě nového občanského zákoníku budoucí právní úpravu. Příspěvek se týká především problematiky neznámého vlastníka, duplicity vlastnictví, ochrany dobré víry, možnosti opustit pozemek, možnosti katastru nemovitostí jako nástroje ochrany pozemkového vlastnictví.

Key words in original language

Vlastník pozemku katastr nemovitost

Abstract

The aim of this article is to point out various reasons which lead to legal uncertainty regarding the person of landowner. From this point of view the article sums up current regulation and a future legislation with regard to the new Civil Code. This article mainly deals with the issue of unknown owner, duplicity of ownership, protection of good faith, possibility to abandon the land and finally with the possibility to use the Cadastre as a tool to protect the land ownership.

Key words

Landowner Cadastre

1. VÝZNAM VLASTNÍKA POZEMKU.

Význam vlastníka pozemku z hlediska soukromoprávních vztahů je nesporný, vlastník pozemku je též velmi významným subjektem z veřejnoprávního hlediska, je tedy velmi důležitá možnost jeho identifikace. Právním východiskem vlastnického práva je Listina základních práv a svobod, konkrétně ustanovení čl. 11, který stanoví též meze vlastnického práva (odst. 3 a 4). Vlastnictví zavazuje, jeho výkon nesmí být v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy ani na úkor práv druhých a může při splnění ústavních a zákonných podmínek omezeno. Tento závazek vlastnictví je velmi dobře zřejmý při ochraně životního prostředí, kdy právní předpisy tohoto odvětví kladou na vlastníka pozemku případně nájemce (jehož postavení je však odvozeno opět od postavení vlastníka) celou řadu povinností, a to nejen pasivního charakteru (něčeho se zdržet, něco strpět), ale též

povinnosti aktivní. Typicky tomu tak je u vlastníka lesa¹, příklady bychom našli též v oblasti ochrany půdy, vody či ochrany přírody. S vlastníkem pozemku právní úprava počítá jako s aktivním, obvykle aktivně hospodářícím či pečujícím subjektem a vlastnictví tak lze chápat jako velmi důležitý nástroj ochrany životního prostředí. Typickým institutem, který vychází z této koncepce vlastnictví, je pak veřejnoprávní smlouva, konkrétně se pak jedná o smlouvy upravené především v zákoně č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v platném znění (smlouvu podle § 39 zajišťující smluvní ochranu evropsky významné ochrany, smlouvu podle § 45e odst. 4 o hospodaření v ptačí oblasti, dohody o péči o pozemky podle § 68). Pokud naopak vlastník neplní své povinnosti včetně povinností aktivně pečovat o pozemek, stává se subjektem odpovědným za příslušný správní delikt. Pokud je tedy vlastnictví pozemku sporné nebo pokud dokonce není vlastník pozemku znám, není zde subjekt, který by mohl plnit svou primární nebo sekundární povinnost, ani subjekt se kterým by orgány s působností v ochraně životního prostředí mohly spolupracovat. Právní jistota ohledně vlastníka pozemku je tedy zcela zásadní též z veřejnoprávních aspektů.

2. POCHYBNOSTI OHLEDNĚ VLASTNÍKA POZEMKU.

V praxi se však nezřídka stává, že vlastník pozemku je nejistý nebo dokonce neznámý. Pochybnosti jsou někdy zřejmé přímo z katastru nemovitostí – vlastník tam vůbec není uveden, není dostatečně identifikován nebo je z jeho data narození zřejmé, že již nežije, dále se jedná o situace tzv. duality vlastnictví, kdy jsou katastru nemovitostí zapsáni k jednomu pozemku dva popř. i více vlastníků. Pochybnosti ohledně vlastnictví mohou být též zřejmé z tzv. poznámky spornosti zavedené zákonem č. 349/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 265/1992 Sb. Jedná o případy namítaného rozporu mezi vlastnickým právem zapsaným v katastru nemovitostí a skutečností zejména s ohledem na spor mezi zapsaným vlastníkem a jinou osobou domáhající se svého vlastnického práva. Poznámka spornosti pak upozorňuje na vedení soudního sporu ohledně určení vlastníka dané nemovitosti resp. ohledně platnosti právního úkonu, na jehož základě má být zapsáno právo do katastru nemovitostí. V současnosti by tak již tyto případy měly být z katastru nemovitostí zřejmé. Bez problémů nejsou ani případy, kdy jsou pozemky lesní a zemědělské evidovány ve zjednodušené evidenci, vlastníci těchto pozemků totiž velmi často sami přesně neznají hranice svých pozemků.

Jaké jsou nejčastější příčiny výše uvedených jevů? V praxi samozřejmě velmi často může jít o kombinaci více důvodů. Velmi častou příčinou jsou pochybnosti ohledně vlastnictví dané nevypořádáním resp. nesprávným vypořádáním pozemkově-právních

¹ Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích stanoví vlastníku pozemku celou řadu aktivních povinností při hospodaření v lese, jedná se např. o povinnosti provádět preventivní opatření na ochranu lesa před škodlivými činiteli či povinnost obnovovat lesní porosty.

vztahů v minulosti a to z důvodů diskontinuity evidence nemovitostí v období 1950 – 1964, kdy došlo k opuštění konstitutivního účinku zápisu do pozemkové knihy a postupnému upuštění od vedení pozemkových knih. Tento stav trval až do zavedení evidence nemovitostí v roce 1964², k obnově intabulačního principu však nedošlo. Celá řada sporných případů vznikala též při restitučních sporech³.

Důvodem sporného vlastnictví je též nabytí vlastnického práva od zpochybňovaného vlastníka resp. nevlastníka – příčinou může být chybné vypořádání dědictví, vydržení, odstoupení od smlouvy o převodu vlastnického práva nebo též podvodné jednání na straně prodávajícího. V těchto případech hraje velkou roli koncepce nemožnosti nabytí vlastnického práva od nevlastníka, která souvisí se zásadou, že nikdo nemůže převést více práv, než mu náleží. Koncepce materiální publicity v § 11 zákona o zápisech vlastnických a jiných věcných práv do katastru nemovitostí tuto zásadu nijak neprolamuje. S dobrou vírou v pravdivost údajů v katastru nemovitostí zde zákon spojuje pouze oprávněnou držbu a možnost nabytí vlastnického práva vydržením, není spojována se vznikem vlastnického práva,⁴ a nelze tedy jednat s plnou důvěrou v obsah katastru.⁵ Zásadní změnu v tomto ohledu přináší nový občanský zákoník⁶, který stanoví domněnku souladu zápisu věcného práva do katastru nemovitostí se skutečností a ochranu dobré víry toho, kdo nabyl věcné právo za úplaty od osoby zapsané do katastru nemovitostí. Tato ochrana není absolutní, je možné namítat nesoulad a domoci se výmazu, nicméně podmínkou je včasné uplatnění svého práva u soudu. Pro ochranu v katastru nezapsaného práva vůči každému, komu svědčí popíraný zápis v katastru a vůči tomu, kdo na jeho základě dosáhl dalšího zápisu, jsou však stanoveny poměrně přísné podmínky – požádání o zápis poznámky spornosti v subjektivní měsíční lhůtě. Za jednu z příčin nejistoty ohledně vlastnictví pozemku tak lze nepochybně označit též právní úpravu, konkrétně se jedná především o výše zmiňovanou a prozatím dosti slabě zakotvenou ochranu dobré víry v pravdivost údajů zapsaných v katastru nemovitostí, v občanském zákoníku neřešené právní účinky odstoupení od smlouvy o převodu vlastnického resp. jiného věcného práva do katastru nemovitostí a

² Zákon č. 22/1964 Sb. o evidenci nemovitostí

³ Blíže k tomu Spáčil, J., Spáčil, M.: Přehled judikatury ve věcech občanskoprávních vztahů k pozemkům. Praha. Wolters Kluwer ČR, a.s., 2011, s. 168 - 175, ISBN 978-80-7357-688-2, srov. též Pejchal, A., Restituční zákonodárství v Československu a České republice, In.: Bulletin advokacie, 2/2004, s. 65 – 73, ISSN 1210-6348.

⁴ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 7. 2002, sp. zn. Cdo 1836/2002

⁵ K současné koncepci zásady materiální publicity katastru nemovitostí srov. např. Nález Ústavního soudu ze dne 1. 8. 2006, sp. zn. II ÚS 349/03

⁶ § 980 a § 984 - §986 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku

zápis vlastnického práva do katastru nemovitostí vkladem pouze u smluvního převodu vlastnického práva.

Problematika odstoupení od smlouvy o převodu pozemků, dojde-li k odstoupení až po vkladu do katastru nemovitostí, zejména pak důsledky tohoto odstoupení pro třetí osobu, která mezitím nabyla vlastnické právo od nabyvatele, není v občanském zákoníku výslovně řešena, o to častěji se jí věnuje soudní judikatura, která osciluje mezi dvěma krajními názory; věcně-právními důsledky odstoupení, a tedy obnovou původního vlastnického práva převodce, i když byl mezitím pozemek převeden na třetí osobu, a obligačně-právními účinky odstoupení, které nemůže mít důsledky pro vlastnické právo třetí osoby, která mezitím pozemek nabyla.⁷ Lze shrnout, že se soudy, především Ústavní soud⁸ nakonec přiklonily k obligačně-právním účinkům odstoupení od smlouvy o převodu pozemku a ochraně vlastnického práva třetí osoby, která mezitím pozemek získala. Jedná se o řešení, které jednoznačně přispívá k ochraně práv nabytých v dobré víře a zvyšuje právní jistotu. Toto řešení výslovně zakotvuje též nový občanský zákoník v § 2005 odst. 1.⁹

Pochybnosti ohledně vlastníka pozemku, které mohou vznikat rovněž v případě vydržení, neboť vlastnické právo vzniká vydržením (tedy při splnění dalších zákonných podmínek uplynutím doby) a případné rozhodnutí soudu týkající se vlastnictví takového pozemku stejně tak jako zápis do katastru nemovitostí v tomto případě formou záznamu má pouze deklaratorní význam, k zápisu do katastru nemovitostí tak může dojít se značnou prodlevou oproti okamžiku vzniku vlastnického práva. V těchto situacích může výrazně pomoci institut poznámky spornosti, který indikuje probíhající řízení týkající se vlastnictví pozemku, v tomto případě na základě určovací žaloby.

Stávající právní úprava vkladového řízení, které se týká pouze smluvního převodu nemovitosti, a zápis vlastnického práva do katastru u jiných případů vzniku vlastnického práva k nemovitosti záznamem je jednou z příčin tzv. duality vlastnictví. Značnou měrou k tomu přispívala též právní úprava záznamu do katastru nemovitostí, která nestanovila až do 1. 1. 2012 podmínku návaznosti na stávající zápis. V kompetenci katastrálního úřadu není přezkum listin (vyjma v zákoně stanovených úzce koncipovaných hledisek), a proto v případě, kdy bylo katastrálnímu úřadu postupně doručeno více listin dokládajících vlastnické právo různých osob k témuž pozemku,

⁷ Blíže viz Spáčil, J., Spáčil, M.: Přehled judikatury ve věcech občanskoprávních vztahů k pozemkům. Praha. Wolters Kluwer ČR, a.s., 2011, s. 72 – 75, ISBN 978-80-7357-688-2

⁸ Nález pléna Ústavního soudu ze dne 16. 10. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 78/06

⁹ § 2005 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb.: „Odstoupením od smlouvy zanikají v rozsahu jeho účinků práva a povinnosti stran. Tím nejsou dotčena práva třetích osob nabytá v dobré víře.“

provedl katastrální úřad duplicitní zápis vlastnictví¹⁰. Situace se změnila účinností zákona č. 349/2011 Sb., který jako jednu z podmínek záznamu stanovil návaznost předložené listiny na stávající zápis, v případě výše uvedené situace tak tato podmínka nebude splněna, a záznam proto nebude proveden. Tato právní úprava však pochopitelně nemůže mít vliv na již existující zápisy duality vlastnictví.

Z výše uvedeného je zřejmé, že nový občanský zákoník obsahuje ustanovení, která zcela jistě přispějí k větší právní jistotě vlastnických práv k pozemkům. Bez významu není ani již citovaná změna zákona č. 265/1992 Sb., která zavádí poznámku spornosti a povinnost návaznosti předkládané listiny na stávající zápis v případě zápisu vlastnického práva k pozemku záznamem. Na druhou stranu nový občanský zákoník obsahuje též ustanovení, která mohou být příčinou nejistoty ohledně vlastnického práva k pozemku. Konkrétně se může jednat o zánik vlastnického práva opuštěním pozemku a sporné hranice pozemků koryt vodních toků a břehových pozemků v případě změn koryta vodního toku.

Dosavadní právní úprava zánik vlastnického práva opuštěním pozemku neupravovala a objevovaly se různé názory, zda je tento zánik vlastnického práva možný či nikoli¹¹. Nový občanský zákoník tento způsob zániku vlastnického práva a tedy i vzniku vlastnického práva dalšího subjektu konkrétně státu obsahuje. Dále se stanoví právní domněnka opuštění nemovitosti, nevykonává-li vlastník své právo po dobu 10 let. Pochybnosti mohou vznikat v souvislosti s výkladem pojmů „opuštění“ a „výkon vlastnického práva“. V úvahu bude pravděpodobně přicházet opuštění pozemku v případě výslovného jednostranného právního úkonu, kterým vlastník dává najevo svou vůli zbavit se pozemku. Otázkou je forma takového úkonu. Bezesporu se může jednat o písemné prohlášení. Vyloučit však nelze ani ústní projev vůle, zejména bude-li učiněn před svědky, na základě takového úkonu však nemůže dojít k zápisu do katastru nemovitostí, význam by však měl v případě podání určovací žaloby domnělým vlastníkem, v tomto případě státem. V praxi budou pravděpodobně nejčastější případy zdržení se jakéhokoli výkonu vlastnického práva a uplatnění domněnky opuštění nemovitosti. Sporný může být jak okamžik zániku vlastnického práva tak především, zda skutečně nebylo vlastnické právo vykonáváno. Za výkon vlastnického práva bude pravděpodobně třeba považovat jakýkoli právní nebo faktický úkon, který se bude k předmětnému pozemku vztahovat a bude učiněn vlastníkem nebo jinou osobou na základě souhlasu vlastníka. Sporné mohou být především případy, kdy

¹⁰ § 45 odst. 3 vyhlášky č. 26/2007 Sb.

¹¹ K tomu srov. Drobník, J., Základy pozemkového práva, Praha: Eva Rozkotová, 2010, s. 61 - 62, ISBN 978-80-904209-8-4, Pekárek, M. et. Al. Pozemkové právo. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010, s. 34 – 35, ISBN 978-80-7380-253.0

jediným prokazatelným úkonem vztahujícím se k pozemku, bude placení daně z nemovitosti. Pochybnost v těchto případech může být o to větší, že zejména u pozemků evidovaných ve zjednodušené evidenci vlastníci neznají přesně hranice svých pozemků a placení daně z určité části pozemku si nemusí být vědomi. Lze dále očekávat snahu uplatnit tento institut v případech pozemku, u kterého není vlastník znám. V těchto případech bude namísto prověřit nejlépe místním šetřením faktický stav, tedy, zda skutečně vlastník své právo k pozemku nevykovává, zda pozemek nikdo neužívá a pokud ano na základě jakého právního titulu. Vedle prověření faktického stavu bude jistě na místě i prověření případných dalších úkonů (např. zda je placena daň z nemovitosti). Názor soudů na tuto otázku, která bude pravděpodobně stěžejní, však nelze očekávat dříve než deset let po nabytí účinnosti občanského zákoníku.¹²

Pochybnosti ohledně vlastníka pozemku resp. pochybnosti ohledně hranic pozemku zcela jistě budou vznikat též v souvislosti se změnami koryt vodních toků. Nový občanský zákoník upravuje tuto problematiku v § 1068 – 1071. Upozornit je třeba na ustanovení, podle kterého „oddělí-li vodní tok od pozemku jeho část jako ostrov, je vlastník původního pozemku vlastníkem ostrova“, ostrov tedy podle tohoto ustanovení zjevně není součástí pozemku koryta vodního toku. V případě odtržení rozpoznatelné části břehového pozemku a jeho naplavení k jinému břehu zase může uplatnit své právo k této části pozemku (naplavenině) vlastník původního pozemku. Tato právní úprava však nerespektuje resp. nenavazuje na právní úpravu ve vodním zákoně, který změny koryt vodních toků řeší v § 45 a především umožňuje na žádost vlastníků uvést tok do původního stavu a dále nezohledňuje skutečnost, že pozemky nemohou vznikat ani zanikat a ve výše zmíněných případech se jedná spíše o změnu podoby a charakteru povrchu pozemku, změnu podoby jeho hranic v terénu než o změnu (posunutí) hranic pozemku. Pochybnosti mohou vznikat, pokud se jedná o vztah obou právních předpisů (nového občanského zákoníku a vodního zákona). Jako velmi problematické se jeví především již ustanovení § 1 odst. 1 nového občanského zákoníku, podle kterého je uplatňování soukromého práva nezávislé na uplatňování veřejného práva. Interpretace bude zjevně dosti problematická a pravděpodobně též různorodá, není však předmětem tohoto příspěvku.

Nová právní úprava obsažená v novém občanském zákoníku jednoznačně zvyšuje ochranu vlastnického práva k pozemkům nabytých v dobré víře v pravdivost údajů zapsaných v katastru nemovitostí, což nepochybně povede k snížení počtu situací sporného vlastnictví pozemku. Ke zlepšení situace v tomto směru by měla též přispět právní úprava obsažená v návrhu nového katastrálního zákona¹³, která zavádí vkladové řízení pro zápis vlastnických a

¹² Srov. § 3067 zákona č. 89/2012 Sb.

¹³ Sněmovní tisk 778, Vládní návrh zákona o katastru nemovitostí (katastrální zákon), dostupné na <http://www.psp.cz/sqw/tisky.sqw>

některých dalších práv bez ohledu na způsob vzniku tohoto práva, přičemž podmínkou pro povolení vkladu je mimo jiné vždy návaznost na stávající zápis. Naopak nejasnosti může přinést poměrně kusá právní úprava zániku vlastnického práva k pozemku jeho opuštěním, zejména pak domněnka opuštění, pokud vlastnické právo není po dobu 10 let vykonáváno. Pochybnosti ohledně vlastníka pozemku mohou v budoucnu souviset zejména s výkladem pojmu výkon vlastnického práva, který rozhodně není jednoznačný. Další sporné situace mohou vznikat v souvislosti se změnami koryt vodních toků u břehových pozemků a koryt vodních toků. Celá řada situací sporného vlastnictví však bude i nadále přetrvávat, byť tlak na vlastníky, aby ve vlastním zájmu pochybnosti ohledně vlastnictví řešili, s posílením zásady dobré víry vzroste. V této souvislosti se nabízí otázka, zda, pokud je právní jistota ohledně vlastnictví pozemku jednoznačně veřejným zájmem, nezvážit možnost podání žaloby na určení vlastnictví nemovitosti ve veřejném zájmu státem?

Literature:

Drobník, J., Základy pozemkového práva, Praha: Eva Rozkotová. 2010, 199 s. ISBN 978-80-904209-8-4,

Pekárek, M. et. Al. Pozemkové právo. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010, 331 s. ISBN 978-80-7380-253.0

Pejchal, A., Restituční zákonodárství v Československu a České republice, In.: Bulletin advokacie, 2/2004, s. 65 – 73. ISSN 1210-6348.

Spáčil, J., Spáčil, M.: Přehled judikatury ve věcech občanskoprávních vztahů k pozemkům. Praha. Wolters Kluwer ČR, a.s., 2011, s.764, ISBN 978-80-7357-688-2

Nález Ústavního soudu ze dne 1. 8. 2006, sp. zn. II ÚS 349/03

Nález pléna Ústavního soudu ze dne 16. 10. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 78/06

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 7. 2002, sp. zn. Cdo 1836/2002

Contact – email

frankova@prf.cuni.cz

VLASTNICTVÍ VE ZVLÁŠTĚ CHRÁNĚNÝCH ÚZEMÍCH

MICHAELA KONEČNÁ

Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Česká republika

Abstract in original language

Příspěvek pojednává o některých aspektech vlastnictví k pozemkům ve zvláště chráněných územích v české právní úpravě. Zejména se snaží podat komplexní přehled o tom, které subjekty mohou vlastnit pozemky na těchto územích, přičemž za současného zohlednění jednotlivých druhů pozemků u každého z nich poukazuje na jednotlivé zvláštnosti s jejich vlastnickým právem k pozemkům ve zvláště chráněných územích spojených.

Key words in original language

Vlastnictví, zvláště chráněná území, stát, obce a kraje, každý, druhy pozemků

Abstract

This contribution deals with some aspects of ownership to land in especially protected area in the czech legislation. Particularly it tries to give (hand down) a comprehensive overview of all persons, who can own the land in the especially protected areas, when it refers to individual peculiarities connected with their ownership of land in especially protected areas. There will be the type of land also taken into account.

Key words

Ownership, Especially protected areas, state, municipalities and regions, each one, type of land

1. ÚVOD

Zvláště chráněná území jsou institutem práva životního prostředí, jehož prostřednictvím je významně chráněna příroda a krajiny. Jedná se o tzv. územní ochranu, která se podle ustanovení § 14 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (ZOPK)¹ vztahuje na vysoce hodnotná, přírodovědecky či esteticky velmi významná nebo jedinečná stanoviště či území.² Za taková území se považují nejčastěji lokality s unikátní nebo reprezentativní biologickou rozmanitostí, a to na úrovni druhů, populací i společenstev, dále území s jedinečnou

¹ Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 2012-11-09]

² Damohorský, M. a kol. Právo životního prostředí. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010. s. 372. ISBN 978-80-7400-338-7.

geologickou stavbou, území reprezentující charakteristické prvky krajinného rázu kulturní krajiny a území významná z hlediska vědeckého výzkumu. Výše zmíněné ustanovení ve svém druhém odstavci vymezuje šest kategorií zvláště chráněných území, které by se daly v zásadě rozdělit na tzv., velkoplošná území, mezi něž spadají kategorie národních parků a chráněných krajinných oblastí a dále na tzv. maloplošná území, mezi která se řadí národní přírodní rezervace, přírodní rezervace, národní přírodní památky a konečně přírodní památky. Cílem jejich ochrany nejčastěji bývá udržení nebo zlepšení dochovaného stavu území nebo ponechání území či jeho části samovolnému vývoji.³

Úvodem je nutné si uvědomit, že tato území jsou tvořena souhrnem určitých pozemků,⁴ které jsou předmětem vlastnictví určitých subjektů. K naplnění výše uvedeného přispívá samotné chování těchto vlastníků. Pro to, aby mohlo být dosaženo ochrany pozemků ve zvláště chráněných územích prostřednictvím chování vlastníků, je třeba vymezit, kdo vůbec oním vlastníkem může být. Tato elementární otázka bude předmětem první části tohoto příspěvku. Dále je nutné si uvědomit, že k naplňování výše uvedeného cíle přispívá samozřejmě samotný legislativní rámec, např. zejm. omezením a zákazem činnosti podle ustanovení § 66 ZOPK, nebo vstupem na pozemky podle ustanovení § 62 ZOPK a další (těmto však v tomto příspěvku nebude věnována další pozornost) a dále rovněž omezením vlastnického práva vlastníků pozemků ve zvláště chráněných územích. Právě omezení vlastnického práva a náhradě za něj bude věnována druhá část tohoto příspěvku, přičemž ale bude poukázáno pouze na některé nejaktuálnější problémy. V průběhu psaní tohoto článku bude samozřejmě nutné přihlížet ke skutečnosti, že ve zvláště chráněných územích se vyskytují různé druhy pozemků⁵ a rovněž bude poukázáno na jednotlivé zvláštnosti spojené s jednotlivými vlastníky pozemků ve zvláště chráněných územích.

2. SUBJEKTY VLASTNÍČÍ POZEMKY VE ZVLÁŠTĚ CHRÁNĚNÝCH ÚZEMÍCH

³ Zvláště chráněná území, [online]. MŽP. [cit. 2012-09-22]. Dostupné z: <http://www.mzp.cz/cz/zvlaste_chranena_uzemi>

⁴ Podle ustanovení § 27 písm. a) zákona č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky je jím část zemského povrchu oddělená od sousedních částí hranicí územně správní jednotky nebo hranicí katastrálního území, hranicí vlastnickou, hranicí držby, hranicí druhů pozemků, popřípadě rozhraním způsobu využití pozemků.

⁵ Zemědělská půda (orná půda, vinice, chmelnice, ovocné sady, zahrady, trvalé travní porosty), lesní pozemky, vodní plochy, zastavěné plochy a nádvoří a ostatní plochy

V následující části bych se ráda věnovala subjektům, které mohou být vlastníky pozemků ve zvláště chráněných územích.

2. 1. Stát

První subjekt, který bude podroben zkoumání a který může vlastnit pozemky ve zvláště chráněných územích je stát. Toto vyplývá z prvního odstavce čl. 11 LZPS, kde je stanoveno, že každý, tedy i stát, má právo vlastnit majetek. Ne jinak tomu je i v případě vlastnictví pozemků ve zvláště chráněných územích.

Ustanovení § 23 odst. 1 ZOPK stanoví, že lesy, lesní půdní fond, vodní toky a vodní plochy na území národních parků, které ke dni nabytí účinnosti ZOPK byly ve vlastnictví státu, nelze zcizovat. Z toho vyčleňuje toto ustanovení dvě výjimky. První výjimka je, že se to netýká práv podle předpisů o majetkové restituci a druhá, že za zcizení se nepovažují směny pozemků odůvodněné zájmy ochrany přírody. Stejně znění jako v ustanovení § 23 odst. 1 lze nalézt v ustanovení § 32 ZOPK, které se týká vlastnictví státu v národních přírodních rezervacích a v ustanovení § 35 odst. 3, které se týká vlastnictví státu v národních přírodních památkách, přičemž u těchto dvou je výčet nezczizitelného majetku rozšířen o nezastavěné pozemky na těchto zvláště chráněných územích se nacházejících. U dvou posledně zmíněných ale chybí stanovení, že za zcizení se nepovažuje směna pozemků odůvodněná zájmy ochrany přírody. Takže tento majetek ve vlastnictví státu nelze ani směňovat. Jinými slovy ZOPK v uvedených situacích (kromě zmíněných výjimek) absolutně vyloučil, aby vlastníkem uvedených pozemků byl jiný subjekt, než on sám.

Dále podle ustanovení § 33 odst. 2 lze zcizit nezastavěné pozemky na území přírodních rezervací, které byly ke dni nabytí účinnosti ZOPK ve vlastnictví státu jen se souhlasem ministerstva životního prostředí. V tomto případě se pak již tedy nejedná o nezczizitelný majetek státu, ale zcizení těchto pozemků je možné až po získání zmíněného souhlasu.

Výše zmíněná ustanovení nejsou však jediná, která se zabývají otázkou zcizování pozemků ve zvláště chráněných územích. Zákon č. 95/1999 Sb., o podmínkách převodu zemědělských a lesních pozemků z vlastnictví státu na jiné osoby a o změně zákona č. 569/1991 Sb., o Pozemkovém fondu České republiky, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů⁶ v ustanovení § 2 odst. 1 písm. c) stanoví, že podle tohoto zákona nelze převádět zemědělské a lesní pozemky, jejichž převodu brání zvláštní předpis,

⁶ Zákon č. 95/1999 Sb., o podmínkách převodu zemědělských a lesních pozemků z vlastnictví státu na jiné osoby a o změně zákona č. 569/1991 Sb., o Pozemkovém fondu České republiky, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 2012-11- 11]

příčemž je zde na mysli i právě ZOPK a dále podle písm. i) zemědělské a lesní pozemky v národních přírodních památkách, národních přírodních rezervacích a v prvních a druhých zónách národních parků. Podle tohoto zákona je na rozdíl od ZOPK rozsah majetku, který nelze zcizovat ještě rozšířen o zemědělské pozemky (u národních parků toto tedy platí ale jen pro 1. a 2. zónu).

Pokud výše zmíněné shrneme, jeví se, že okruh druhů nezcizitelných pozemků ve zvláště chráněných územích ve vlastnictví státu je větší na území národních přírodních rezervací a národních přírodních památek, než na území národních parků. Zejména proto, že mezi nezcizitelné pozemky v národních parcích nepatří nezastavěné pozemky.

Účelem výše zmíněných ustanovení je zanechat předmětný majetek ve vlastnictví státu zejména z toho důvodu, že jde o pozemky, pro která platí velká omezení v jejich užívání a pokud by zákon připouštěl jejich zcizování, mělo by to za následek zvýšené náklady na kompenzování náhrad újem vzniklých jejich vlastníkům.⁷ Uvedené pozemky patří mezi nejcennější pozemky na našem území. Proto se domnívám, že dalším důvodem, proč právní úprava nepřipouští jejich zcizování je, aby nad nimi stát mohl vykonávat neustálou kontrolu a dohlížet na jejich zachování.

Právní úprava navíc zajišťuje ochranu pozemků ve zvláště chráněných územích i tak, že pokud by mělo dojít k převodu jakéhokoli pozemku ve zvláště chráněných územích a i v jeho ochranném pásmu, který je ve vlastnictví státu, je ke smlouvě o takovém převodu podle § 22 odst. 5 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky⁸ (ZMS) potřeba souhlasu Ministerstva životního prostředí (MŽP), které posoudí, jestli potencionální vlastník je hoden toho, aby takto exkluzivní pozemky vlastnil.

2. 1. 1. Vykonavatelé vlastnického práva k pozemkům ve vlastnictví státu ve zvláště chráněných územích

V souvislosti s vlastnictvím státních pozemků ve zvláště chráněných územích je potřeba zdůraznit, kdo vlastnická práva vykonává.

Nejvýznamnějším správcem zvláště chráněných území jsou Lesy České republiky, s. p. Více než 30% výměry pozemků, k nimž má podnik právo hospodařit, je součástí chráněných krajinných oblastí.

⁷ Průchová, Ivana, Chyba, Jaroslav, Omezení vlastnického práva k pozemku z důvodu obecného zájmu. Brno: Masarykova univerzita, 1998. s. 185

⁸ Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 2012-11- 11]

Další bezmála 3 % výměry se nacházejí v maloplošných zvláště chráněných územích.⁹

Dalším vykonavatelem vlastnického práva státu k pozemkům ve zvláště chráněných územích je Agentura ochrany přírody a krajiny (AOPK). AOPK je organizační složka státu zřízená MŽP sídlící v Praze, přičemž jejím hlavním posláním je péče o přírodu a krajinu na území České republiky. AOPK zajišťuje péči o státní majetek ve zvláště chráněných územích.¹⁰ Organizační složky státu, jejichž postavením se zabývá § 3 ZMS nejsou právními osobami, a proto nemají žádnou právní subjektivitu. To však neznamená, že by nemohly reálně vystupovat v právních vztazích. Jednání organizačních složek (resp. jejich zaměstnanců) se vždy považuje za jednání státu.¹¹

Další, kdo spravuje pozemky ve zvláště chráněných územích, jsou správy národních parků. Správy národních parků jsou příspěvkovými organizacemi státu.

Ráda bych poznamenala, že podle ustanovení § 17 odst. 1 písm. d) nespravuje Pozemkový fond ČR půdu, která tvoří zemědělský půdní fond nebo do něj náleží a v rozsahu podle zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, chráněných podle zvláštních právních předpisů (tedy ZOPK).¹²

2. 2. Obce a kraje

Dalším subjektem, kdo může vlastnit pozemky ve zvláště chráněných územích, jsou obce a kraje, neboť podle článku 103 odst. 3 ústavního zákona č. 1 /1993 Sb., Ústava ČR (Ústava)¹³ jsou obce a kraje veřejnoprávními korporacemi, které mohou mít vlastní majetek a hospodařit podle vlastního rozpočtu, a dále rovněž díky zákonům č. 128/2000 Sb., o obcích, a 129/2000 Sb., o krajích.¹⁴

⁹ Ochrana přírody u LČR [online] Lesy ČR [cit. 2012-11-12]. Dostupné z: <<http://www.lesy-cr.cz/pece-o-les/ochrana-prirody-ulcr/Stranky/default.aspx>>

¹⁰ Vymezení působnosti. [online] old. ochranaprirody [cit. 2012-11-12] <<http://old.ochranaprirody.cz/index.php?cmd=page&id=74>>

¹¹ Havlan. Petr a kol., Majetek státu v platné právní úpravě. 3. vyd. Praha: Linde a. s. 2010. 37

¹² Zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 2012-11- 12]

¹³ Ústavní zákon č. 1 /1993 Sb., Ústava České republiky In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 2012-11- 12]

¹⁴ Zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, a 129/2000 Sb., o krajích In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 2012-11- 12]

Díky zákonu č. 172/1991 S., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí¹⁵ se obce staly vlastníky rozsáhlého počtu pozemků. Staly se vlastníky pozemků, které byly ve vlastnictví České republiky a k nimž ke dni 23. Listopadu 1990 příslušelo právo hospodaření národním výborům, jejichž práva a závazky přešly na obce. Také nabyly obce ze zákona pozemky, které vlastnily k 31. 12. 1949 (tzv. historický majetek).¹⁶

Základním právním předpisem díky, kterému byly kraje vybaveny majetkem, byl zákon č. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku České republiky do majetku krajů.

V současné právní úpravě nenalezneme žádný "obecný" výčet součástí majetku obce a kraje. Z toho lze podle P. Havlana usuzovat, že principiálně nelze obcím a krajům odeprít právo na žádný druh majetku.¹⁷ Co se právě pozemků ve zvláště chráněných územích týče, nikde napříč právních předpisů není stanoveno, že obce a kraje nemohou být vlastníky pozemků ve zvláště chráněných územích. V zákonné úpravě se nikde nevyskytují ustanovení, která by nějak upravovala vlastnictví obcí a krajů k pozemkům ve zvláště chráněných územích podobně, jako je tomu u státu.

2. 3. Právnícké a fyzické osoby

Stejná situace je pak u soukromého vlastnictví pozemků ve zvláště chráněných územích. Podle ZOPK není zásadně vyloučeno. Tedy vlastníky pozemků mohou být jak právnícké osoby, tak fyzické osoby bez ohledu na nějaké omezení, s výjimkou skutečnosti, že se nemohou stát vlastníky nezcizitelných pozemků ve vlastnictví státu rozebraných již výše.

Na základě všeho výše uvedeného a zmíněného je nutné udělat závěr, že vlastníkem pozemků ve zvláště chráněných územích může být každý, přičemž některé pozemky jsou natolik exkluzivní, že jejich vlastníkem může být pouze stát. Stát má v tomto ohledu oproti jiným subjektům naprosto jedinečné postavení. S touto konstrukcí se naprosto ztotožňuju. Domnívám se, že tendence vývoje další právní úpravy by měla zůstat při nejmenším ve stavu, v jakém se nachází nyní.

¹⁵ Zákon č. 172/1991 S., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 2012-11- 12]

¹⁶ PEKÁREK, Milan. Pozemkové právo. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010. s. 60

¹⁷ Havlan, Petr. Majetek obcí a krajů v platné právní úpravě. Praha: Linde 2008, s. 320 ISB 978-80-7201-708-9

3. OMEZENÍ VLASTNICTVÍ K POZEMKŮM VE ZVLÁŠTĚ CHRÁNĚNÝCH ÚZEMÍCH A PRÁVO NA NÁHRADU ZA VZNIKLOU ÚJMU Z TOHOTO OMEZENÍ

Právo vlastnit majetek je základním lidským právem, které je zakotveno v čl. 11 zákona č. 2/1993 Sb., Listiny základních práv a svobod (Listina)¹⁸. Listina však již neupravuje samotný obsah vlastnického práva. Tak činí až soukromoprávní předpis, zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník¹⁹, kdy v ustanovení § 123 stanoví, že vlastník je v mezích zákona oprávněn předmět vlastnictví držet, užívat, požívat jeho plody a užitky a nakládat s ním.

Jak již v úvodu bylo zmíněno, pro to, aby bylo dosaženo ochrany pozemků ve zvláště chráněných územích, není jiné cesty, než že budou vlastníci ve svých vlastnických právech k pozemkům ve zvláště chráněných územích omezeni. V ZOPK jsou vždy vymezeny základní ochranné podmínky zvláště chráněných území a další různá omezení²⁰ a v zřizovacích předpisech jsou pak vymezeny jejich bližší ochranné podmínky. Je nutno poznamenat, že tím dochází nejen k zásahu do vlastnických práv, ale rovněž se snižuje tržní hodnota pozemků, zejména z důvodu snížení libovolné manipulace s nimi.²¹

Nabízí se otázka, podle kterého odstavce článku 11 Listiny jsou takto vlastníci pozemků ve zvláště chráněných územích omezeni. Odpověď na ni je důležitá pro určení, zda vlastníkům za něj náleží náhrady za vzniklé újmy či nikoli.

Za prvé se nabízí možnost, že právní základ omezení je v odstavci 3. čl. 11 Listiny,²² a to stanovením tzv. meze výkonu vlastnického práva. Podle pléna Ústavního soudu může zákon obecně stanovit meze vlastnického práva, aniž by takovéto omezení bylo spojeno s právem

¹⁸ zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 2012-11-09]

¹⁹ Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 2012-11-09]

²⁰ Těmto se však nadále z důvodu obsáhlosti nebudu v tomto příspěvku věnovat, ale jsou jimi např. zejm. omezení a zákaz činnosti podle ustanovení § 66, nebo vstup na pozemky podle ustanovení § 62 ZOPK.

²¹ Z. Hokr, O zapisování zvláště chráněných území do katastru nemovitostí. České právo životního prostředí [online] Česká společnost pro právo životního prostředí, srpen 2/2003[cit. 2012-11-10] s. 34. Dostupné z: <http://www.cspzp.com/dokumenty/casopis/cislo_08.pdf>

²² Znění čl. 11 odst. 3: "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."

na náhradu vzniklé újmy.²³ Ačkoli by podle tohoto rozhodnutí nebyl na takovou náhradu nárok, ZOPK přece jen v ustanovení § 58 odst. 2²⁴ takovou možnost stanovuje. Možnost náhrady újmy se však týká jen vybraných druhů pozemků. Jednalo by se tak pouze o jakousi přidanou hodnotu stanovou ZOPK vybraných druhů pozemků za ztížení zemědělského nebo lesního hospodaření a za omezení u ostatních druhů pozemků by žádný nárok na náhradu újmy nevznikal.

Druhá možnost se nabízí v podřazení tohoto omezení pod ustanovení odstavce 4. čl. 11 Listiny²⁵. K této možnosti se přiklání T. Kocourek ve své monografii *Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí*, kde uvádí, že vlastníci pozemků ve zvláště chráněných územích se dostávají do nerovného postavení vůči vlastníkům týchž typů pozemků mimo zvláště chráněná území. Musejí snášet intenzivní omezení vlastnického práva, avšak z ochrany předmětných území mají užitek všichni, celá společnost, jelikož se jedná o statek, z jehož požívání nelze nikoho vyloučit. Náhradu újmy vzniklé při zemědělském a lesním hospodaření pak upravuje k vymezeným pozemkům ustanovení § 58 odst. ZOPK. Náhrada újmy vzniklá na jiných pozemcích než vymezených v tomto ustanovení by přicházela v úvahu za použití přímé aplikace čl. 11 odst. 4 Listiny a to v každém jednotlivém případě za současného ověření splnění podmínek obsažených v tomto ustanovení Listiny²⁶.

Osobně souhlasím s T. Kocourkem, neboť v prvním případě by vlastníci pozemků, které nejsou stanoveny v ustanovení § 58 odst. 2 ZOPK, neměli žádný nárok na náhradu újmy a vznikalo by tak nedůvodně nerovné postavení mezi vlastníky pozemků vymezených v tomto ustanovení a vlastníky pozemků nevymezených v tomto ustanovení, což je nemyslitelné. Toto navíc podpoří fakt, že odstavec 4. čl. 11 Listiny stanovuje, že vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné pouze ve veřejném zájmu, na základě zákona a za náhradu, přičemž ustanovení § 58 odst. 1 ZOPK ochranu přírody a krajiny za veřejný zájem považuje. Proto by dle mého názoru měla být poskytována náhrada za vzniklou újmu všem vlastníkům nebo nájemcům pozemků ve zvláště chráněných územích.

²³ Stanovisko pléna Ústavního soudu ze dne 28. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS-st 27/09 (136/2009 Sb.)

²⁴ Pokud vlastníkově zemědělské půdy nebo lesního pozemku nebo rybníka s chovem ryb a drůbeže, nebo nájemci, který tyto pozemky oprávněně užívá, vznikne nebo trvá v důsledku omezení vyplývajícího z části třetí až páté ZOPK včetně prováděcích předpisů a rozhodnutí vydaného na jejich základě a nebo z omezení vyplývajícího z opatření v plánech systémů ekologické stability krajiny podle § 4 odst. 1. újma, má nárok na její finanční náhradu.

²⁵ Znění čl. 11 odst. 4: "Vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu."

²⁶ Kocourek, T.: *Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí*. Praha: Leges, 2012, s. 115

S náhradami za vzniklou újmu podle § 58 ZOPK je spojeno mnoho problémů. Jedním z nich je, že zákon stanoví, že finanční náhradu nelze poskytnout současně vlastníkově a nájemci téhož pozemku a při současném požádání o náhradu vzniklé újmy obou z nich budou preferována práva vlastníka. Další problém vznikne za situace, kdy by o náhradu za vzniklou újmu požádala nejprve nájemce, pak by nebyla vzniklá újma kompenzována vlastníku a tato situace by byla v právním rozporu s čl. odst. 4 Listiny. Problém se vyskytuje i s časovou působností ve smyslu, zda má být vzniklá újma nahrazena jen tomu, kdo vlastnil pozemky ve zvláště chráněných územích v době vzniku omezení vlastnických práv nebo i jejich nástupcům.²⁷ Vzhledem k rozsahu tohoto příspěvku se těmito otázkami nebudu blíže zabývat, ale ráda bych v těchto dnech velmi aktuální otázku.

Tou je, zda má být kompenzována vzniklá újma za ztížení zemědělského a lesního hospodaření podle ustanovení § 58 odst. 2 ZOPK státu jako vlastníku pozemků ve zvláště chráněných územích. Poslanecké sněmovně a Senátu České republiky byl předán návrh poslanců Bořivoje Šarapatky, Milana Šťovíčka a Tomáše Úlehly na vydání zákona, kterým se mění zákon ZOPK (tisk č. 701), přičemž první čtení je navrženo na pořad 49. schůze²⁸. V důvodové zprávě k tomuto návrhu je uvedeno, že platné znění ustanovení § 58 odst. 2 ZOPK výslovně neřeší, zda lze náhradu vyplácet i subjektům, které hospodaří na pozemcích ve vlastnictví státu. Cílem předložené novely má být odstranění nejasností ohledně aplikace předmětného ustanovení a předejití případným soudním sporům. Konkrétně by se zmiňované ustanovení změnilo tak, že na konec odstavce by byla přidána věta ve znění: "Nárok na náhradu újmy podle tohoto ustanovení nevzniká ani netrvá na pozemcích ve vlastnictví státu."²⁹ Vláda se ve svém stanovisku k tomuto návrhu vyjádřila tak, že předmětné ustanovení nepřiznává nárok na finanční náhradu za ztížené hospodaření nejen vlastníků zemědělské půdy, lesního pozemku nebo rybníka s chovem ryb nebo vodní drůbeže, ale i nájemci takového pozemku. Tímto návrhem by tedy nešlo pouze o dotčení státu jako vlastníka, nýbrž i nájemců, kteří jsou v mnoha případech od státu osobami odlišnými. Vláda se obává, že by vzrostl počet soudních sporů, v nichž by nájemci napadali existenci či obsah již uzavřených nájemních smluv s ohledem na změnu podmínek za strany státu a rovněž pochybuje o tom, zda je takovéto navržené řešení přiměřené. Podle stanoviska vlády není takovéto provedení legislativní změny nezbytné, s ohledem na fakt, že k řešení uplatňování nároku na náhradu újmy ze strany státních podniků

²⁷ Buchta, Z., Ústavní ochrana vlastnictví v kontextu novelizovaného zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Právní rozhledy. Praha: C. H. Beck, 2005, č. 7, s. 255

²⁸ Od 4.12.2012

²⁹ Důvodová zpráva [online] Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky [cit. 2012-11-10]. Dostupné z: <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=701&CT1=0>>

oprávněných hospodařit s majetkem státu již směřuje judikatura.³⁰ Čas ukáže, jak bude v průběhu přijímání zákonů s touto novelou naloženo. Osobně bych se, ale přikláněla ke stanovisku vlády.

4. ZÁVĚR

Odpovědí na elementární položenou v úvodu tohoto příspěvku, tedy kdo může být vlastníkem pozemků ve zvláště chráněných územích je, že vlastníkem může být kdokoli. Právní úprava řeší pouze pozemky ve vlastnictví státu. Vlastnictvím jiných subjektů se nezabývá a nestanovuje pro ně bližší podmínky právě kromě omezení vlastnického práva, které platí stejně jak pro stát, tak pro ostatní subjekty. V tomto příspěvku bylo však poukázáno na to, že se vyskytla možnost, že by mezi jinými vlastníky a státem mohl v souvislosti s omezením vlastnického práva přece jen existovat rozdíl. A to takový, že za újmy vzniklé při zemědělském a lesním hospodaření na pozemcích ve vlastnictví státu by v budoucnu nemusela připadnout náhrada.

Literature:

Buchta, Z., Ústavní ochrana vlastnictví v kontextu novelizovaného zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Právní rozhledy. Praha: C. H. Beck, 2005, č. 7, s. 255

Damohorský, M. a kol. Právo životního prostředí. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010. s. 372. ISBN 978-80-7400-338-7.

Kocourek, T.: Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí. Praha: Leges, 2012, s. 115

Havlan, Petr a kol., Majetek státu v platné právní úpravě. 3. vyd. Praha: Linde a. s. 2010. 37

Havlan, Petr. Majetek obcí a krajů v platné právní úpravě. Praha: Linde 2008, s. 320 ISB 978-80-7201-708-9

PEKÁREK, Milan. Pozemkové právo. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010. s. 60

Průchová, Ivana, Chyba, Jaroslav, Omezení vlastnického práva k pozemku z důvodu obecného zájmu. Brno: Masarykova univerzita, 1998. s. 185

³⁰ Stanovisko vlády k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (sněmovní tisk č. 701) [online] Knihovna připravované legislativy [cit. 2012-11-10]. Dostupné z: <<http://eklep.vlada.cz/eklep/page.jsf>>

Důvodová zpráva [online] Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky [cit. 2012-11-10]. Dostupné z: <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=701&CT1=0>>

Z. Hokr, O zapisování zvláště chráněných území do katastru nemovitostí. České právo životního prostředí [online] Česká společnost pro právo životního prostředí, srpen 2/2003 [cit. 2012-11-10] s. 34. Dostupné z: <http://www.cspzp.com/dokumenty/casopis/cislo_08.pdf>

Zvláště chráněná území, [online]. MŽP. [cit. 2012-11-10]. Dostupné z: <http://www.mzp.cz/cz/zvlaste_chranena_uzemi>

Stanovisko vlády k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (sněmovní tisk č. 701) [online] Knihovna připravované legislativy [cit. 2012-11-10]. Dostupné z: <<http://eklep.vlada.cz/eklep/page.jsf>>

Contact – email
270529@mail.muni.cz

POZEMKOVÉ SPOLKY - ALTERNATIVNÍ ZPŮSOB OCHRANY PŮDY, FLÓRY A FAUNY

HANA MÜLLEROVÁ

Ústav státu a práva Akademie věd ČR, v.v.i., ČR

Abstract in original language

Pozemkové spolky nejsou zvláštní právní formou založenou nebo předpokládanou normami práva životního prostředí k ochraně životního prostředí, nýbrž vyvíjejí činnost k tomuto cíli na bázi právní úpravy občanských sdružení a pomocí spolupráce s vlastníky pozemků. Příspěvek se zabývá otázkami, jaký praktický význam má činnost pozemkových spolků pro ochranu životního prostředí a jeho složek a jaké jsou její právní souvislosti v rámci české environmentální legislativy.

Key words in original language

ochrana životního prostředí, vlastnické právo, pozemkové spolky, věcné břemeno

Abstract

Land societies do not make a special legal form established or presupposed by the norms to the protection of the environment but they develop their activities to the same objective based on legislation on civil societies and by the means of cooperation with land owners. The contribution points, what practical impacts the activities of the land societies have on the environment and on its components and what its legal linkages within the Czech environmental legislation are.

Key words

environmental protection, ownership, landcare organizations

1. ÚVOD

Existence a činnost pozemkových spolků je dokladem toho, že téma prolínání ochrany životního prostředí a vlastnictví nemusí mít vždy jen konfliktní charakter. Naopak je ukázkou využitelnosti pozemkového vlastnictví jako prostředku k pozitivnímu ovlivnění stavu životního prostředí. Pozemkové spolky fungují na základě dobrovolného zapojení osob do praktické péče o pozemky, k nimž má pozemkový spolek dlouhodobý právní vztah, ať už je nabyde do svého vlastnictví, nebo spolupracuje s vlastníky na základě smluv. Vycházejí z myšlenky, že právě vlastník může účinně ovlivnit stav životního prostředí na svém pozemku. Jejich činnost má jinou než ekonomickou motivaci – je za ní osobní nasazení ve prospěch zlepšení stavu životního prostředí na lokální úrovni.

Zakládání a činnost pozemkových spolků není právními předpisy v oblasti ochrany životního prostředí výslovně předvídána ani regulována. Pozemkové spolky nejsou zvláštní formou právnické osoby; fungují nejčastěji jako základní organizace Českého svazu ochránců přírody (ČSOP) nebo v právní formě občanských sdružení. Konkretizaci pravidel pro jejich činnost provádí ČSOP svými směrnici. Problematika působení pozemkových spolků není příliš frekventována v odborné literatuře a domnívám se, že ani není příliš známa veřejnosti, což je jistě dalšímu rozšiřování jejich činnosti na škodu.

Tento příspěvek si klade za cíl podat základní informaci o fungování pozemkových spolků a o jejich místě v právním řádu ČR. Pokusí se též identifikovat možnou návaznost jejich činnosti na právní úpravu ochrany přírody a krajiny a na právní úpravu věcných břemen v ČR. Příspěvek byl zpracován v rámci řešení projektu GA ČR 407/08/1053 „Právní úprava ochrany zvířat a péče o ně (aspekty mezinárodní, komunitární, vnitrostátní)“.

Hnutí pozemkových spolků se u nás hlásí k tradici tzv. okrašlovacích spolků, které na našem území fungovaly od 2. poloviny 19. století do začátku 50. let 20. století, kdy byla jejich činnost přerušena. Přijímají rovněž inspiraci od zahraniční obdoby pozemkových spolků – tzv. land trustů.

2. POZEMKOVÉ SPOLKY V ZAHRANIČÍ – STRUČNÝ EXKURS

Zejména v anglosaských zemích mají land trusty dlouholetou tradici. Jejich činnost tam požívá všeobecné úcty, jsou považovány za důvěryhodné organizace charitativního sektoru, mají velké množství členů a díky tomu i ve srovnání s ČR zcela jiné finanční zázemí a možnosti. Například největší britský pozemkový spolek National Trust, jehož pozornost se zaměřuje kromě přírodních hodnot i na celé krajinné celky, historické kulturní objekty, parky a zahrady, má 3,8 milionu členů. Kromě členských příspěvků získává prostředky z darů a grantů. To mu umožňuje realizovat milionové akvizice a projekty značného rozsahu. Vytípané ohrožené pozemky a objekty národního významu vykupuje do svého vlastnictví a následně o ně pečuje a zpřístupňuje je veřejnosti. Například do nákupu a renovace historického šlechtického sídla Ightham Mote v Kentu vložil Trust celkem 10 milionů liber, z toho 6 milionu pocházelo z veřejných sbírek.¹

¹ Viz <<http://www.nationaltrust.org.uk/>>. Citováno 15. listopadu 2012.

V USA existuje na 1700 pozemkových spolků s celkem 5 miliony členy a 12 tisíci zaměstnanci, obhospodařující nyní plochy o rozloze cca 19 milionů ha. Jejich zastřešující organizací je Land Trust Alliance, založená v r. 1982 na základě zákona Uniform Conservation Easement Act z r. 1981, který rovněž stanovil jednotná pravidla pro činnost land trustů ve všech státech USA. Uvedený zákon postavil fungování pozemkových spolků v USA na poněkud odlišný základ, než jak probíhá ve Velké Británii: jeho podstatou není nabývání pozemků do vlastnictví land trustů, nýbrž uzavírání zvláštního typu smluv s pozemkovými vlastníky. Jde o tzv. „conservation easements“, jimiž se pozemkoví vlastníci dobrovolně zavazují k určitým omezením při obhospodařování svých pozemků pro účely ochrany přírody. Zejména lze takovou smlouvou vyloučit nebo omezit budoucí využití pozemku k průmyslovým či komerčním účelům, resp. k výstavbě vůbec (zde je ovšem třeba poznamenat, že úprava územního plánování je v anglosaských zemích postavena na zcela jiných principech než u nás), a dále lze takovou smlouvou eliminovat takové způsoby obhospodařování pozemku, které by v daném případě působily škodlivě z hlediska ochrany životního prostředí. Důležité je, že takto založené závazky vlastníků jsou trvale vázány k pozemku a tudíž zůstávají platné i pro budoucí nabyvatele pozemku. To umožňuje naplnit hlavní cíl hnutí land trustů v USA, kterým je ponechání části krajiny ve formě nezastavěných pozemků – volné krajiny pro budoucí generace. Vlastníkům jsou omezení kompenzována daňovými úlevami.²

3. POZEMKOVÉ SPOLKY V ČESKÉ REPUBLICE

Činnost obdobná té, kterou dnes vyvíjejí pozemkové spolky, byla na našem území realizována již od 80. let 20. století. Ještě hlouběji do historie sahá činnost již zmíněných okrašlovacích spolků a pak později za socialismu zřizovaných tzv. melioračních družstev, resp. vodních a melioračních družstev. Rozmach v zakládání pozemkových spolků u nás nastal od konce 90. let, přesněji od r. 1998, kdy ČSOP zahájil kampaň nazvanou Místo pro přírodu. Ta vyzývala k celostátní sbírce, z jejíchž prostředků by byly vykupovány cenné pozemky pro účely jejich intenzivnější ochrany z hlediska přírodních hodnot. V současné době působí podle statistik ČSOP v České republice 58 pozemkových spolků, které opečovávají 3390 pozemků o celkové výměře přesahující 2,5 tisíce hektarů. Největší výměry mají v péči pozemkové spolky v Jihomoravském a Olomouckém kraji (576 a 440 ha), nejmenší aktivita je z pochopitelných důvodů v Praze (4 ha).

Pozemkové spolky jsou zakládány jako základní organizace ČSOP, případně jako občanská sdružení nebo obecně prospěšné společnosti, a

² Viz www.landtrustalliance.org/ a <http://environmentallaw.uslegal.com/uniform-laws/uniform-conservation-easement-act/>. Citováno 15. listopadu 2012.

jejich činnost není legislativou k ochraně životního prostředí speciálně upravena. Je zajímavé, že v 90. letech, když se formovala podoba, v jaké budou pozemkové spolky v rámci českého právního řádu fungovat, byla zvažována i varianta výrazně více inspirovaná zahraničními land trusty, která předpokládala větší úpravy právního řádu, které by pozemkový spolek ustanovily jako specifickou právnickou osobu (obdobně jako např. nadace) a na existenci této osoby by po vzoru Velké Británie vázaly nezczizitelnost nemovitostí, případně i určité daňové výhody; tyto plány však nakonec realizovány nebyly.

Důvěryhodnost působení pozemkových spolků je zajištěna pomocí procesu jejich akreditace ze strany ČSOP: „Smyslem akreditace pozemkových spolků je budovat a udržovat dobré jméno hnutí pozemkových spolků. Akreditace zaručuje určitý standard pozemkových spolků a zajišťuje jejich důvěryhodnost v situaci, kdy pojem pozemkového spolku není ošetřen žádnou právní normou.“³

Akreditaci provádí ČSOP podle předem vymezených podmínek – posuzuje zejména právní formu subjektu a právní povahu smluv, které spolku umožňují pečovat o vybrané lokality, neboť jednou z podmínek je, že pozemkový spolek musí mít (již v době žádosti o akreditaci) k lokalitě svého zájmu právní vztah. Kromě toho se musí zavázat dodržovat pravidla stanovená ČSOP pro fungování pozemkových spolků, včetně jejich etického kodexu. Činnost akreditovaných spolků se řídí směrnicí ČSOP pro pozemkové spolky. ČSOP je zastřešující organizací tím, že vykonává působnost tzv. Národního pozemkového spolku a činnost pozemkových spolků koordinuje a metodicky řídí.

Pozemkový spolek musí mít vždy k pozemku, o který pečuje, dlouhodobý právní vztah, nejlépe vlastnické právo. Protože ale jen menšina vlastníků je ochotna vlastnictví k pozemku převést na pozemkový spolek, je častější variantou právního vztahu smlouva o pronájmu nebo výpůjčce mezi pozemkovým spolkem a vlastníkem, případně alespoň smlouva, jíž vlastník souhlasí s prováděním činnosti spolku na svém pozemku nebo smlouva mezi vlastníkem a pozemkovým spolkem, jíž se vlastník zavazuje hospodařit na svém pozemku určitým vymezeným způsobem, např. zdržet se určitých způsobů obhospodařování, nešetrných k životnímu prostředí. V každém takovém případě je nezbytný individuální přístup k dané lokalitě, jejímu charakteru a povaze hodnot, které mají být v daném případě chráněny. Rovněž doporučovanou, avšak v praxi zatím řídkou variantou je zápis věcného břemene vázaného k pozemku ve prospěch pozemkového spolku do katastru nemovitostí. Ze statistik ČSOP vyplývá, že ve vlastnictví pozemkových spolků je v současné době 273 pozemků o celkové výměře 148 ha, zatímco na základě smlouvy o pronájmu nebo výpůjčce pečují pozemkové spolky o 2039 pozemků o celkové výměře 1258 ha. „Pouhá“ smlouva s vlastníkem

³ www.csop.cz. Citováno 15. listopadu 2012.

o provádění činnosti pozemkového spolku nebo o způsobu hospodaření je podkladem pro činnost pozemkových spolků u 1067 pozemků o celkové výměře 1085 ha, věcné břemeno bylo do katastru nemovitostí zapsáno zatím pouze v případě 3 lokalit.

Při vyhledávání vhodných pozemků pozemkové spolky výrazně upřednostňují přírodní lokality, i když i lokality resp. objekty kulturního charakteru jsou některými pozemkovými spolky rovněž chráněny.⁴ Z hlediska přírodní hodnoty jsou preferovány lokality cenné, například s výskytem vzácných či ohrožených druhů, v jejichž případě by další setrvání ve stejném způsobu nakládání (ať už aktivním nebo pasivním – ponechání ladem) přineslo škody na přírodě a biotopech.

Spíše výjimečně se pozemkové spolky rozhodnou starat o pozemky přírodně nehodnotné nebo poškozené, a to spíše se zaměřením na cílový stav, kterým je přírodní zhodnocení, zejména zvýšení druhové rozmanitosti, a s možností pozorovat plochu jako modelovou. Může jít například o přeměnu smrkové monokultury či zanedbané louky ve vyvážený biotop bohatý na výskyt rozličných druhů; takto má např. Velkojaroměřský pozemkový spolek v péči pět bývalých vojenských cvičišť, kamenolom nebo bývalé popilkoviště elektrárny Opatovice, kde byl na četných vodních plochách zjištěn výskyt populací vzácné ropuchy krátkonohé a pozemkový spolek tam realizuje projekt optimalizace podmínek pro život vzácných druhů obojživelníků.

V řadě případů pozemků opečovávaných pozemkovými spolky jde o pozemky, které zároveň požívají ochrany v některém z ochranných režimů podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Například celkem 930 ha pozemků opečovávaných pozemkovými spolky (tj. 37 % z nich) se nachází ve zvláště chráněných územích⁵, řada dalších pozemků je chráněna prostřednictvím institutů ptačích oblastí, evropsky významných lokalit, významných krajinných prvků, územních systémů ekologické stability, ochranných pásem ad. Možná důležitější se však jeví péče o pozemky, které naopak pod žádný režim ochrany podle zákona č. 114/1992 Sb. nespádají, a na nichž tedy pozemkové spolky zajišťují prosazení zásad ochrany bez opory v zákoně a bez možnosti vynucení. Tam, kde dochází k překryvu s ochranou podle uvedeného zákona, pak aktivity pozemkových spolků nesporně směřují ke shodným cílům jako zákonná ochrana přírody a krajiny, a proto by výsledkem mělo být posílení či zintenzivnění ochrany poskytované dané lokalitě v rámci vyhlášení zvláště chráněného území nebo jiné formy ochrany.

⁴ Například rotunda v Týnci nad Sázavou, synagoga v obci Radnice u Rokycan nebo Starý hrad ve Vlašimi.

⁵ Z hlediska celkové plošné výměry zvláště chráněných území, která v ČR činí přes 1,2 mil. ha, však toto číslo vypadá jako zanedbatelné.

Z hlediska funkčního využití pozemků, které se nacházejí v péči pozemkových spolků, jde nejčastěji o louky a pastviny, jejichž kosením či spásáním pozemkové spolky napomáhají udržení pestrosti druhů v těchto lokalitách. Na dalším místě jsou lesní pozemky, v jejichž případě se pozemkové spolky zejména snaží postupně nahrazovat smrkové monokultury druhově pestrým porostem. Následuje řada dalších typů pozemků, které pozemkové spolky zhodnocují – mokřady, vodní toky (např. čištění a obnova studánek), sady (např. podpora pěstování u nás tradičních odrůd dřevin) a další. Kromě toho provádějí pozemkové spolky na „svých“ pozemcích řadu dalších aktivit, např. systematicky monitorují a mapují výskyt druhů fauny a flóry, zejména druhů vzácných či ohrožených a monitorují jejich populace, likvidují invazní druhy rostlin a náletové dřeviny, realizují záchranné programy různých druhů živočichů, účastní se správních řízení ve smyslu § 70 zákona č. 114/1992 Sb., případně též procesů posuzování vlivů na životní prostředí, provádějí environmentální výchovu, osvětu a vzdělávání provozováním center ekologické výchovy nebo vzdělávacích zařízení, vydávají informační materiály, starají se o informační tabule ve svých lokalitách, budují naučné stezky apod. Při všech svých činnostech aktivně spolupracují s orgány ochrany přírody i jinými subjekty, např. jinými neziskovými organizacemi. Jejich cílem je tedy nejen ochrana pozemků před ničením a poškozováním (konzervační přístup), ale aktivní péče o pozemky, jejich flóru a tím i podpora rozmanitosti jejich fauny.

4. VĚCNÉ BŘEMENO VE PROSPĚCH OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

V diskusi o zahraničních inspiracích, resp. o jejich přenositelnosti do našeho právního řádu vyvstává otázka možnosti promítnout do naší právní úpravy smlouvy typu conservation easements, jak byly popsány výše. Jako nejbližší se z českého práva jeví institut věcného břemene k pozemku zapisovaného do katastru nemovitostí. Při bližším zkoumání je však zřejmé, že conservation easements jsou českému institutu věcného břemene podobné jen vzdáleně.

Především, česká právní úprava neumožňuje zřídit věcné břemeno ve prospěch veřejného zájmu nebo dokonce budoucích generací: naopak, musí vždy existovat konkrétní třetí osoba, z věcného břemena oprávněná. Věcné břemeno tedy není možné založit ve prospěch konkrétně neurčené osoby, tak jak je to v případě smlouvy typu conservation easement. Vyloučeno však není zřízení věcného břemene na základě smlouvy mezi vlastníkem pozemku a pozemkovým spolkem, tj. v jeho prospěch.

Že je možné zřízení věcného břemene, jehož obsahem jsou podmínky ochrany přírody na daném pozemku, je zřejmé ze znění § 39 zákona o ochraně přírody a krajiny, který výslovně takové věcné břemeno předpokládá v případě založení ochrany evropsky významné lokality ve formě smluvní ochrany. Takový právní způsob vázání péče pozemkového spolku k pozemku se jeví jako výhodný z důvodu, že

zřízená ochrana je vázána přímo k pozemku, a tak není závislá na osobě momentálního vlastníka. Proto se pozemkové spolky nyní snaží tento institut více využívat.

Ve statistice pozemkových spolků na webových stránkách ČSOP je dostupná informace, že formou věcného břemene zapsaného v KN jsou nyní opečovávány 3 lokality:

- lužní porost s tůněmi Havránka v meandru řeky Sázavy, v péči pozemkového spolku Sázava;
- jedlobukový prales Jehliště u Monínce ve Středočeském kraji (snaha dosáhnout bezzásahového stavu lesa a vytvořit tak cíleně nový prales), v péči PS pro přírodu a památky Podblanicka;
- genofondový ovocný sad Rokytnice v Bílých Karpatech v péči PS Čertoryje (dlhodobě vyhledávání a mapování starých ovocných stromů původních druhů, péče o ně a založení sadu s těmito druhy).

Oprávněným z věcného břemene je pozemkový spolek, který získává právo pozemek užívat k vymezeným účelům (např. pozorování rostlin a živočichů, vymezená aktivní péče o pozemek, umístění informačních tabulí apod.).

Zřizování věcných břemen vázaných k pozemku je podle mého názoru dobrou a perspektivní variantou, avšak rovněž nikoli variantou všespásnou či zcela trvalou. Problémem může být například střet s obsahem dokumentů územního plánování a obsahem rozhodnutí v územním řízení, kdy v nastalém rozporu např. s jiným veřejným zájmem si lze těžko představit převážení obsahu věcného břemene týkajícího se např. pouze některého z dotčených pozemků nad veřejným zájmem preferovaným k provedení v území.

5. ZÁVĚRY

Domnívám se, že činnost pozemkových spolků je třeba z hlediska ochrany životního prostředí hodnotit jako vysoce pozitivní. Zapojení osob do praktické péče o životní prostředí v jejich bezprostředním okolí je rozvíjením občanské společnosti, utvrzuje vazbu obyvatel ke krajině, v níž žijí, a posiluje jejich pocit odpovědnosti za lokální životní prostředí. Zároveň tato činnost naplňuje stejné cíle, k jejichž dosahování je zaměřena právní úprava ochrany životního prostředí, avšak ne z příkazu zákona, ale na základě osobní motivace zúčastněných a jejich dobrovolné aktivity.

Na stránkách ČSOP se uvádí názor, že pozemkové spolky jsou jedním z nejperspektivnějších nástrojů ochrany přírodního a kulturního dědictví v budoucnosti. Český svaz ochránců přírody vyjadřuje jako jeden ze svých prioritních cílů poskytnout rozvoji tohoto typu aktivit maximální podporu a zároveň uchránit princip pozemkových spolků před zneužitím.

Pokud lze soudit ze současného rozmachu činnosti pozemkových spolků v zahraničí, snad můžeme doufat i u nás v podobný budoucí vývoj, který by pozemkovým spolkům zajistil oproti dnešku výrazně větší podporu veřejnosti a tím i výrazně vyšší prostředky k realizaci jejich aktivit. V tomto směru by ale byla žádoucí mnohem vyšší míra podpory ze strany veřejných politik a veřejné správy, která by nemusela mít nutně podobu přímé finanční podpory, ale například podobu vhodně nastavených ekonomických nástrojů (např. v oblasti pozemkových daní). Rovněž alespoň základní rámcová zákonná úprava činnosti pozemkových spolků by podle mého názoru přispěla k jejich lepší pozici v rámci české právní ochrany životního prostředí a usnadnila by patrně i spolupráci s vlastníky, pro něž by pak pozemkové spolky byly důvěryhodnějším partnerem.

Literature:

- Šimová, T. – Šíma, J. Věcná břemena – nástroj k ochraně přírodních hodnot na soukromých pozemcích. Obchodní právo 1/2012, s. 13-22.
- stránky Českého svazu ochránců přírody (www.csop.cz)
- stránky vybraných pozemkových spolků (www.cmelak.cz,
www.novyprales.cz, <http://www.pshhady.cz>,
<http://www.psniva.wz.cz/>, <http://www.csopknezice.cz>, www.iris.cz,
<http://www.jarojaromer.cz/spolek/>, <http://www.sagittaria.cz>,
<http://www.ekocentrum.cz/pozemkovy-spolek>,
<http://www.hasina.estranky.cz>, <http://www.launensia.cz>,
<http://www.pozemkovyspolek.cz/vladar/>,
<http://www.meluzina.info/pozemkovy-spolek>,
<http://www.armillaria.cz/pozemkovy-spolek-liberec/>,
<http://predmost.cz/pozemkovy-spolek-predmost/>)
- stránky zahraničních pozemkových spolků
(<http://www.nationaltrust.org.uk/>, <http://www.worldlandtrust.org/>,
www.landtrustalliance.org/, <http://landtrustva.org>)

Contact – email

mullerova@ilaw.cas.cz

POZEMEK JAKO OBJEKT PRÁVNÍCH VZTAHŮ Z POHLEDU NOVÉHO OBČANSKÉHO ZÁKONÍKU - NĚKOLIK POZNÁMEK

MILAN PEKÁREK

Právnická fakulta Masarykovy Univerzity v Brně, ČR

Abstract in original language

Ve svém příspěvku se autor zamýšlí nad obecnými ustanoveními právního režimu, kterým nový český občanský zákoník vymezuje roli pozemku v právních vztazích a vytváří předpoklady pro to, aby mezilidské vztahy týkající se pozemků jako základního předpokladu pro jakékoli lidské aktivity byly co nejméně konfliktní. Přestože se autor v důsledku u omezeného rozsahu příspěvku mohl zaměřit je na základní ustanovení tohoto režimu, již z něho je zřejmé, že nový občanský zákoník s sebou přináší řadu otázek, nejasností a komplikací, které mohou dosažení uvedeného cíle, když ne zabránit, tak velmi zkomplikovat.

Key words in original language

Pozemek, stavba, nemovitost, věc, věc hmotná, věc nehmotná, součást věci, přestavek, přírůstek, smíšený přírůstek, vlastnictví.

Abstract

In his article, the author reflects on the general provisions of the legal regime in which the new Czech Civil Code defines the role of land within legal relationships and creates the preconditions so the interpersonal relationships relating to land as a basic prerequisite for any human activities were as little as conflicting. Although the author due to a limited extent of paper could focus only on the basic provisions of this regime, it is already clear that the new Civil Code brings with it a number of questions, ambiguities and complications that can complicate or even prevent the achievement.

Key words

Land, construction, real estate, thing, tangible thing, intangible thing, a part of thing, over extension, gain, mixed gain, ownership.

Dosud platný a účinný občanský zákoník (zák. č. 41/1964 Sb.), aniž vymezuje věc v právním slova smyslu, svou část věnovanou tzv. věcným právům a v první řadě právu vlastnickému, začíná v § 119 rovnou tím, že všechny věci dělí na věci nemovité a ostatní (movité). Za základ a podstatu nemovitých věcí, a tedy současně i za věc, výslovně označuje pozemek.¹ Stejně jako nevymezuje pojem „věc“, nevymezuje současný občanský zákoník ani pojem pozemek“. Jediná

¹ Nemovitostmi jsou pozemky a stavby s nimi spojené pevným základem – viz ust. § 119 OZ.

právní definice pozemku je dnes obsažena ust. § 27 odst. 1 písm a) zákona č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí. I když citovaný zákon uvedený paragraf uvozuje § 27 slovy, z nichž plyne, že následující pojmy vymezuje pro účely evidence nemovitostí, stala se tato definice, snad právě z nedostatku jiného vymezení pozemku, definicí obecně používanou. Snad i proto, že stejným způsobem jej již předtím vymezovala i teorie pozemkového práva.

Ani nový občanský zákoník pojem „pozemek“ nevymezuje. Nicméně i on jej považuje za věc nemovitou. Ze staveb však za samostatnou věc, a to nemovitou, výslovně považuje již jen stavby podzemní a to ještě jen tehdy, jestliže jsou svým účelovým určením odlišné od pozemku.² V opačném případě jsou tedy i podzemní stavby, stejně jako všechny stavby ostatní, součástí pozemku. Ledaže by je za samostatné od pozemku odlišné věci prohlásil jiný (zvláštní) zákon. Uvedené řešení je důsledkem návratu nového občanského zákoníku k zásadě „superficio solo cedit“.

Zmínkou o stavbě a jejím vztahu k pozemku jsem se dotkl dalšího pojmu úzce související s pojmem „věc“ v právním slova smyslu, a to pojmu „součást věci“. Současný OZ tímto výrazem označuje vše, co k věci podle její povahy náleží a nemůže být od ní odděleno, aniž by se tím věc znehodnotila“ (§ 120 odst. 1). Současně výslovně (v odst. 2 cit ustanovení) prohlašuje, že stavba není součástí pozemku. NOZ se od dosavadního OZ v základním obecném vymezení součástí věci neodlišuje (srov. § 505 NOZ). Zásadní rozdíl však přináší již paragraf následující (§ 506 NOZ), podle jehož odst. 1 jsou součástí pozemku i stavby a jiná zařízení zřízená na pozemku, včetně toho, co je zapuštěno v pozemku nebo upevněno ve zdech, s výjimkou staveb dočasných. Dodát je třeba to, co přímo z NOZ nevyplývá, že i dočasných staveb spojených pevně s pozemkem. Dočasné stavby tedy nejsou ani příště součástí pozemku na kterém se nachází.

Pokud jde o tzv. „jiná zařízení“, lze se domnívat, že se k nim váže ještě i ust. § 508. Podle něho součástí pozemku, resp. nemovité věci zapsané do veřejného seznamu (v případě pozemků je takovým seznamem katastr nemovitostí) není stroj nebo jiné upevněné zařízení za předpokladu, že do téhož seznamu byla se souhlasem vlastníka nemovitosti zapsána výhrada, že stroj (zařízení) jeho vlastnictvím není. Výhrada bude vymazána na základě důkazu, že vlastník nemovitosti se stal i vlastníkem stroje. Má-li být takovým strojem (s nímž by byla zapsána i uvedená výhrada) nahrazen stroj, který dosud byl součástí pozemku, pak jen za předpokladu, že proti tomu

² Jinými slovy řečeno účel, jemuž má podzemní stavba sloužit, musí být jiný než je účelové určení (druh) pozemku. Tak např. pokud podzemní stavbou pod zemědělským pozemkem je sklep, pak pokud slouží jinému účelu než zemědělské výrobě, za což lze považovat např. i jen uskladnění zemědělských výrobků anebo k jejich zpracování (např. vinné hrozny), je samostatnou věcí (nemovitou). V opačném případě je součástí pozemku.

nebyl vznesen odpor osobou, uvedenou v odstavci 2 cit. ustanovení.³⁾

NOZ výslovně za součásti pozemku nepovažuje inženýrské sítě, např. vodovody, kanalizace nebo jiné energetické nebo jiné vedení včetně staveb a technických zařízení s nimi provozně souvisejícími – srov. § 509 NOZ.

Návrat k zásadě superficies solo cedit má však i svá další omezení. To základní spočívá v tom, že se vztahuje pouze na stavby, které budou na pozemek umístěny po účinnosti nového občanského zákoníku. Stavby nacházející se na pozemcích již před jeho účinností, se stanou součástí pozemků jen tehdy, jestliže v den účinnosti zákoníku budou pozemek i stavba na něm ve vlastnictví téhož vlastníka. Tentýž účinek nastane i kdykoli se po účinnosti nového občanského zákoníku, jestliže se pozemek i stavba postavená na něm před jeho účinností různými subjekty se stanou vlastnictvím téhož subjektu. Pokud by ovšem stavba na pozemku byla ve spoluvlastnictví, nestane se součástí pozemku, jestliže je spoluvlastníkem pozemku jen některý z jejích spoluvlastníků. Dosud samostatná stavba na cizím pozemku se nestane jeho součástí ke dni účinnosti NOZ ani tehdy, jestliže byla na pozemku zřízena na základě věcného práva nebo uzavřené smlouvy (jí založeného závazku) před účinností NOZ- srov. § 3055. Konečně se nestane součástí pozemku stavba pořízená po účinnosti NOZ na cizím pozemku na základě „práva stavby“.

Již výše jsem zmínil, že podzemní stavba je samostatnou věcí jen tehdy, jestliže má samostatné (zřejmě je třeba rozumět, že od pozemku odlišné) účelové určení anebo jestliže jiný zákon stanoví, že není součástí pozemku. - § 498 odst. 1 NOZ. V ostatních případech tedy podzemní stavba součástí pozemku je. Jinými slovy řečeno, není tedy samostatnou věcí. K tomu odst. 2 paragrafu 506 NOZ dodává, že v těchto případech je součástí pozemku i tehdy, jestliže zasahuje pod jiný pozemek. Bohužel už NOZ nedává odpověď na otázku, kterého z těchto více pozemků bude podzemní stavba součástí. Zda jen toho, na kterém se nachází větší část stavby, nebo na kterém se nachází vchod do podzemní stavby, anebo její části budou součástí vždy toho pozemku, pod kterým se nachází? Anebo měli autoři textu na mysli ještě i další možnost?

Návrat k zásadě „superficies solo cedit“ by mohl vést k závěru, že napříště se občanský zákoník obejde bez právního režimu situace, kterou jsme dosud nazývali „neoprávněná stavba“. Není tomu tak. I v situaci, kdy je na cizím pozemku stavba postavena neoprávněně, a tudíž se stává součástí pozemku, nastávají situace, které právo nemůže nechat bez povšimnutí. Stavebník např. může být v dobré víře, že právo na pozemku stavět má. V takovém případě mu § 1084

³ Z odst. 2 cit. ustanovení zjevně nikdo moc moudrý nebude. A to by měl být občanský zákoník srozumitelný každému občanovi. Bohužel takovými tajuplnými texty obsah NOZ přetéká.

odst. 2 zakládá nárok na náhradu účelně vynaložených nákladů vůči vlastníkovu pozemku. Dokonce pokud by vlastník pozemku o zřizování stavby věděl a bez zbytečného odkladu ji nezakázal, mohl by se stavebník domáhat toho, aby mu vlastník pozemku pozemek převedl do vlastnictví, a to za obvyklou cenu - § 1086. Naopak by ovšem i vlastník pozemku mohl po vlastníkovu stavby požadovat, aby ten od něho pozemek za obvyklou cenu koupil. Kromě toho kterýkoli z nich se může obrátit na soud s návrhem, aby soud pozemek přikázal do vlastnictví zřizovatele stavby (stavebníka) a o jeho povinnosti zaplatit vlastníkovu pozemku náhradu.

Pokud by ovšem stavebník v dobré víře nebyl, má podle § 1084 odst. 2 práva a povinnosti nepřikázaného jednatele (viz § 3006 – 3011). V uvedené situaci by však z těchto ustanovení přicházel do úvahy vlastně jen § 3006, podle něhož „Vmísí-li se někdo do záležitostí jiné osoby, ač k tomu není oprávněn, jdou k jeho tíži následky z toho vzniklé.“ O jaké následky kromě těch, které popisuje NOZ již v cit. ustanoveních týkajících se neoprávněné stavby, se tu nic dalšího nedozvíme. Proto se domnívám, že v úvahu by přicházelo řešení, kdy na návrh vlastníka pozemku může soud rozhodnout, že stavebník musí stavbu na svůj náklad odstranit a uvést pozemek do předešlého stavu. Soud přitom přihlédne k tomu, zda ke zřízení stavby došlo v dobré víře (§ 1085).

V ust. § 1083 řeší NOZ situaci, kdy stavebník pro stavbu, kterou staví na svém pozemku, použije cizí věc, např. stavební materiál, konstrukci apod. Zákon říká, že stavba se stane součástí pozemku. To ale vyplývá již z ust. § 506. A o tom, že i stavba postavená před účinností NOZ se stane součástí pozemku, stane-li se vlastnictvím jeho vlastníka, jsem se již zmínil výše. Zákonodárce zde chtěl zřejmě spíš vyjádřit to, že se stavba stane součástí pozemku a tedy i vlastnictvím jeho vlastníka i přesto, že k její stavbě byla použita cizí věc. Z hlediska systematiky obsahu zákona by bylo vhodnější toto ustanovení připojit k ustanovením týkajícím se součástí věci nebo k ustanovením upravujícím režim přírůstku věci jejím zpracováním.

„Zajímavé“ je řešení, které NOZ nabízí v situaci, kdy trvalá stavba zřízená na vlastním pozemku zasahuje jen malou částí na malou část pozemku cizího (tzv. „přestavek“). Ust. § 1087 odst. 1 stanoví, že se tato zastavěná malá část cizího pozemku stane vlastnictvím zřizovatele stavby. Předpokladem toho, že uvedený právní následek nastane je, že zřizovatel stavby stavěl v dobré víře. Pokud bude tento předpoklad splněn, má vlastník, který takto část svého pozemku pozbyl, nárok na náhradu za tuto část ve výši její obvyklé ceny.

Zákon sice neříká výslovně v dobré víře „v co“ by měl stavebník být, ale nepochybně měl zákonodárce na mysli dobrou víru v to, že celou stavbu staví na svém pozemku. Zákon blíže nespecifikuje ani to, co se rozumí onou „malou částí“ stavby ani „malou částí“ cizího pozemku. Pokud se právní úprava dodatečně v tomto směru nezpřesní, bude muset odpověď na tuto otázku, nejlépe v podobě nějakého obecného pravidla, přinést soudní judikatura.

Výše uvedeným způsobem řeší NOZ přesah malé části cizího pozemku v případech, které nastaly po jeho účinnosti. Ty případy, jejichž vznik účinnosti NOZ předcházely, řeší NOZ v ust. § 3059 (v rámci ustanovení přechodných a závěrečných) a to tak, že jestliže je stavba postavena na několika pozemcích, odkazuje na ust. §§ 3056 až 3058. Uvedená ustanovení se však použijí jen ve vztahu k pozemku, na kterém se nachází podstatná část stavby.

Podle ust. §§ 3056 dnem účinnosti NOZ získává vlastník pozemku ke stavbě, která není podle dosavadních předpisů součástí pozemku a nestala se jí ani ke dni účinnosti NOZ, předkupní právo a naopak vlastník stavby předkupní právo k pozemku. Předkupní právo vlastníka pozemku platí i pro podzemní stavbu na stejném pozemku, pokud je příslušenstvím stavby nadzemní. K případným ujednáním vylučujícím předkupní právo vlastníka pozemku se přitom nepřihlíží.

Pokud se stavba uvedená v úvodu předchozího odstavce stane součástí pozemku, na kterém stojí její převážná část, použijí se ve vztahu k ostatním pozemkům, na něž část stavby přesahuje, ustanovení o přestavku (viz výše). I tady ovšem platí shora uvedené, že aby vlastník stavby tyto malé části cizích pozemků do vlastnictví získal, musel stavět v dobré víře. V opačném případě by mu soud měl nařídít stavbu odstranit.

Problém může v praxi vyvolávat i ust. § 1088 o tzv. „smíšeném přírůstku“. NOZ tak označuje situaci, kdy pozemek byl oset cizím semenem nebo osázen cizími rostlinami. Zákon zde respektuje své vlastní ustanovení o tom, že porosty jsou součástí pozemku (viz § 507 NOZ), ale v tomto ustanovení dodává, že „rostliny vlastníkovu pozemku náleží až poté, co zapustí kořeny“. Jenže této větě předchází věta, podle níž vlastníkovu pozemku náleží, co takto přibude (rozuměj přibude k pozemku). Z této předcházející věty tedy již od samotného vysetí se semena a sazenice „přibudou“ k pozemku a tedy i do vlastnictví vlastníka pozemku. Druhá, následující, věta tuto skutečnost v podstatě nezpochybňuje u semen, ale u sazenic ano, když říká, že se tak stane, až sazenice zapustí kořeny. Jenže sazenice se s kořeny již většinou sází. Kdo a jak posoudí, kdy a které kořeny zapustila sazenice až po svém zasazení? Na základě čeho se to pozná? Kromě toho, že si obě uvedené věty vzájemně odporují, zákonodárce před účastníky i právní praxi postavil technický problém, od jehož vyřešení bude záviset vyřešení případného sporu. Za použití cizího osiva nebo sazenic náleží náhrada podle ust. §§ 1083 a 1084 NOZ obdobně.

O přirozených (majících původ v přírodních procesech – pozn. autora) přírůstcích věcí nemovitých, a tedy i pozemků, hovoří ust. §§ 1066 až 1071. V ust. § 1066 NOZ pojednává o plodech vydávaných pozemkem bez toho, že by byl obděláván. Tyto plody podle tohoto ustanovení vždy náleží vlastníkovu pozemku. To ovšem nepochybně platí i u pozemku obdělávaného (pokud nespádnou na sousední pozemek ve vlastnictví jiného subjektu, s výjimkou případu, kdy by spadly na pozemek, který je veřejným statkem (§ 1016 odst. 1 NOZ).

V tomto posléze uvedeném případě opět chybí odpověď na otázku, koho vlastnictvím se tyto plody stávají, resp. kdo si je může a za jakých podmínek přisvojit, resp. přivlastnit.

V § 1067 zákon ustanovuje, že strom je vlastnictvím vlastníka pozemku, z něhož vyrůstá kmen stromu. Opakuje to, co již předtím ustanovil v § 507 obecně o rostlinách. Navíc dodává, že jestliže jmen stromu vyrůstá na hranici pozemků různých vlastníků, je strom společný (rozuměj je v jejich spoluvlastnictví). To ovšem neznamená, že jej tam může některý z nich svévolně vysadit - viz § 1017 NOZ.

Mnohem zajímavější, ale také problematičtější, je text dalších ustanovení této části NOZ pojednávající o tzv. „přirozených přírůstcích“. Jde o ust. §§ 1068 až 1071 označených společným názvem „Naplavenina a strž“. Zde je třeba úvodem připomenout, že v současné době, tj. za působnosti dosavadního občanského zákoníku č. 40/1964 Sb. (v jeho současné podobě) v něm tato problematika řešena není. Pouze změny koryta vodního toku způsobené erozivní činností vodního toku řeší zákon č. 254/2001 Sb. o vodách. V jeho ust. § 45 je řešena situace kdy vodní tok působením přírodních sil opustí své přirozené koryto a vytvoří koryto nové. V této souvislosti je třeba připomenout, že podle dosavadního chápání i legislativního vyjádření koryta vodního toku je jím vždy pozemek, který tvoří dno a břehy, v nichž voda vodního toku protéká. Tento pozemek je od jiných pozemků (jiných částí zemského povrchu) vymezen hranicemi vyznačenými v katastrální mapě, to v případě, že má povahu pozemkové parcely a jestliže tuto povahu tedy ani vymezení nemá, pak jeho hranici ve vztahu k okolním pozemkům tvoří tzv. „břehová čára“.⁴⁴⁾ Podle současné úpravy je řešení uvedené situace, řečeno zjednodušeně, následující. Prvním možným řešením je, že vodní tok bude vrácen do původního koryta. Předpokladem tohoto řešení je, že v tomto směru byla podána žádost (vlastníky dotčených pozemků, nebo správcem vodního toku, nebo osobami oprávněnými nakládat s vodami vodního toku) a že vodoprávní úřad této žádosti vyhověl a příslušné povolení vydal. Žadatelé o povolení nesou náklady opatření na obnovu koryta vodního toku po povodni, na které může přispět stát. Pokud obnovení původního stavu nebude povoleno, stát pozemek původního nebo nového koryta vykoupí, pokud mu jej jeho dosavadní vlastník nabídne (tuto možnost nemají obce). Nebude-li obnovení původního stavu povoleno z důvodu veřejného zájmu, přichází v úvahu poskytnutí odškodnění vlastníků pozemků (viz předchozí řešení) a přiměřené náhrady osobám oprávněným k nakládání s vodami, pokud budou v tomto svém právu omezeny nebo dokonce zbaveny.

⁴⁴ Podle ust. § 44 odst. 1 zák. č. 254/2001 Sb., o vodách se břehovou čarou rozumí hranice určená hladinou vody, který stačí protékat korytem vodního toku, aniž se vylévá do přilehlého území.

NOZ řeší obdobné situace zásadně nově bez ohledu na současnou úpravu vodoprávní. V ust. § 1068 stanoví, že zemina naplavená poznenáhlu na břeh náleží vlastníkov pobřežního pozemku. To platí i o přírůstcích vzniklých působením větru nebo jiných přírodních sil. Uvedený text však nepřihlíží ke skutečnosti, že pozemek, resp. parcela, je určitou individuálně vymezenou částí zemského povrchu, která je sice od ostatních částí ohraničena, ale s nimi bezprostředně sousedí. Nebere v úvahu ani otázku, kde je hranice mezi korytem vodního toku a sousedního pozemku. Proto uvedený text odpovídá realitě jen v případě, že by zemina byla naplavena nebo naváta na povrch stávající parcely. Jestliže však bude jen k pozemku připravena (přiváta), tj. k jeho hranicím a měla by, jak naznačuje text zákona, tak rozšířit jeho plochu, pak tak může učinit jen na úkor jiného pozemku. Toho, který s pozemkem, jehož plocha má být naplaveninou rozšířena, z té strany sousedí. Tím ovšem je pozemek, který dosud tvořil koryto vodního toku. Ten ovšem má rovněž svého vlastníka a jeho pozemek by se proto logicky o stejnou výměru zmenšil. Uvedené ustanovení otázku náhrady neřeší.

Následující ust. 1069 hovoří o situaci, kdy vodní tok odplaví velkou a rozeznatelnou část pozemku k jinému břehu. Takto vzniklou situaci cit. ustanovení řeší tak, že tato část se stává součástí pobřežního pozemku, pokud původní vlastník k odplavenému pozemku neuplatní své právo po dobu jednoho roku. Uvedené řešení v sobě skrývá hned dva problémy. Podstata prvního spočívá v tom, že autoři uvedeného textu zjevně vychází z představy, že bude přesunuta kompaktní část pozemku. Taková představa je naprosto nereálná. K podobné situaci dochází zpravidla při tzv. „velké vodě“ (povodni), která je nadána velkou energií. Ta však část pozemku nikdy nepřesune k jinému pozemku v celku, ale podrobí ji totální destrukci a zeminu rozptýlenou ve vodě vodního toku případně naplaví na jiném místě. Jenže nikdy to nebude stejná (identická) část pozemku, kterou odplavila, resp. odtrhla, od pozemku jiného. Původní vlastník bude proto moci s určitostí tvrdit jen to, že určitou část mu voda vzala, dokonce může uvést i její výměru a pokud ji předtím zaznamenal i její podobu (obraz), ale prakticky nikdy nemůže prokázat, že na jiném místě povodní vytvořená náplava je právě tato část jeho pozemku, resp. že pochází i jen z části z jeho pozemku. Podstata druhého problému je v tom, že autor uvedeného textu zapomněl na dalšího možného vlastníka - vlastníka pozemku tvořícího koryto vodního toku, který může být odlišný od obou zmíněných pobřežních pozemků. Jeho eventuální újmu má zřejmě kompenzovat ustanovení § 1071, které mj. říká, že vodní koryto vzniklé strží se stává vlastnictvím vlastníka původního koryta. Co zákonodárce považuje za strž, však zákon nevymezuje.

Podle § 1070 NOZ jestliže vodní tok od pozemku oddělí jeho část jako ostrov, stává se vlastníkem ostrova vlastník pozemku, od něhož byla část odtržena. V ostatních případech náleží ostrov vlastníkov vodního koryta. Zákon tu popisuje situaci, kdy voda vodního toku vytvoří dvě ramena – kromě původního koryta vytvoří koryto nové, a to přes pozemek, který byl dosud celistvým pozemkem při vodním toku. Část pozemku se tak ocitne mezi oběma rameny (ostrov). Původně celý pozemek má tedy fakticky tři části – dvě tvoří souš, třetí

prostřední se stala korytem nového (druhého) ramene vodního toku. Podle uvedeného řešení NOZ vlastníkem obou suchých částí pozemku je vlastník původního pozemku. Kdo je vlastníkem prostřední části, zákon v cit. ustanovení však neříká. Ledaže by se na ně mělo vztahovat již výše zmíněné ust. § 1071, podle kterého vodní koryto vytvořené strží nebo v důsledku vzniku ostrova se stává vlastnictvím vlastníka původního koryta. Tedy pokud v této situaci jde o strž. Vlastník původního pozemku by tak ovšem o jeho část (střední) z hlediska vlastnictví přišel. Navíc se zákon o eventuální náhradě opět nezmiňuje.

Stejně jako dosavadní OZ i NOZ za součást pozemku prohlašuje rostlinstvo na něm vzešlé – ust. 507. Přitom nerozlišuje mezi trvalými a ostatními porosty. Nečiní tak sice ani současný OZ, ale rozlišení vyplývá ze zvláštního předpisu, jímž je zák. č. 229/1991 Sb. Ten ve svém ust. § 2 odst. 2 říká, že vlastníkem tzv. jiných porostů než trvalých je na pozemcích daných do užívání na základě smlouvy uživatel, pokud se s vlastníkem nedohodne jinak. NOZ se však již k problematice vlastnictví porostů v dalších ustanoveních nevrací. Snad jen z jeho ustanovení pojednávajících o pachtu, resp. zemědělském pachtu lze při dobré vůli dovodit, že jeho oprávnění pozemek nejen užívat ale i požívat, tj. přisvojovat si požitky z něho plynoucí, se vztahuje i na jiné než trvalé porosty, kvůli jejichž pěstování si pozemek propachtoval.

Pozemek ve smyslu jediné jeho právní definice obsažené ve výše uvedeném ustanovení katastrálního zákona je částí zemského povrchu. Je tedy vymezen jako určitá plocha, tedy dvourozměrně. Náš reálný svět je však trojrozměrný a v tomto trojrozměrném světě se tedy realizují i mezilidské vztahy včetně vztahů právních, včetně vztahů pozemkových. Jinými slovy řečeno subjekty vykovávající svá práva či povinnosti k pozemkům je vykonávají nejen na povrchu pozemků, ale i v prostoru nad nimi, případně v prostoru pod jejich povrchem. Zatímco v tomto smyslu jsme dosud pouze interpretovali výkon vlastnického práva k pozemku jako výkon nejen na jeho povrchu, ale i v prostoru nad ním i pod ním, NOZ jde dál a v § 506 odst. 1 výslovně prohlašuje prostor nad povrchem i pod povrchem pozemku za součást pozemku.

Na druhé straně NOZ v těchto souvislostech neřeší problém vzájemného vztahu, např. vodních zdrojů, ložisek nerostů nebo jeskyní a pozemků, na nichž nebo pod nimiž se tyto části našeho reálného světa nachází. V současné době uvedenou problematiku současný občanský zákoník rovněž neřeší, ale řeší jej zvláštní zákony. Vodní zdroje zákon o vodách (z.č. 254/2001 Sb.) prohlašuje za objekt, který není předmětem vlastnictví, stejně tak jeskyně (zák. č. 114/1992 Sb. o ochraně přírody a krajiny), anebo naopak předmětem vlastnictví jsou (výhradní ložiska podle zák. č. 44/1988 Sb., horní zákon) nebo jsou součástí pozemků (ložiska ostatní). Zatímco nedostatkem současného občanského zákoníku je, že obecné otázky vlastnictví sám neřeší, ale často je ponechává k řešení jiným (speciálním) zákonům, většinou veřejnoprávním (viz např. výše jmenované), nedostatkem NOZ je, že se za prvé, dopouští stejné chyby (opět tyto případy sám

neřeší) a za druhé tím, že hned v druhé větě 1 odst. paragrafu 1 stanoví, že „Uplatňování soukromého práva je nezávislé na uplatňování práva veřejného“. Přiznávám se, že si uplatňování tohoto ustanovení v praxi nedokáži představit. Nemůže být pochyb o tom, že právní režim vlastnického práva patří k základním institutům té části našeho systému práva, který označujeme za právo soukromé. Proto je i součástí obsahu občanského zákoníku. Na straně druhé do výkonu oprávnění tvořících obsah vlastnického práva, zejména pak oprávnění věc užívat, veřejná moc často ingeruje (zasahuje). Tyto zásahy jsou časté především tehdy, je-li objektem právem regulovaných vztahů pozemek. Je to přirozený a logický důsledek významu pozemků ve společenských vztazích. Lidé do nich vstupují proto, že bez pozemku (ve smyslu části zemského povrchu) se neobejde žádná lidská aktivita. Na straně druhé zemský povrch (a tedy i celková plocha pozemků) je omezen a rozdělen – pomineme-li zemský povrch pokrytý oceány a Antarktidu - mezi státy a vlastníky.⁵ Ostatně omezení vlastnického práva, resp. omezení výkonu z něho vyplývajících oprávnění vyplývá již z toho, že stejná oprávnění mají všichni vlastníci. Proto právo výkonu vlastnického práva končí tam, kde se setkává se stejným právem jiného subjektu (vlastníka). Další omezení vlastnického práva vyplývají ze samotné Listiny základních práv a svobod, v jejímž čl. 11 je právo vlastnit majetek jako jedno ze základních lidských a občanských práv zakotveno – viz odst. 3 cit. článku LZPS.⁶ 6)

Nakonec, že to s nemožností zásahů veřejného práva do soukromoprávních vztahů nemyslí zcela vážně ani NOZ, svědčí např. jeho § 9 odst. 2, který stanoví, že „Soukromá práva a povinnosti osobní a majetkové povahy se řídí občanským zákoníkem v tom rozsahu, v jakém je neupravují jiné právní předpisy ... (nepochybně tedy i veřejnoprávní – pozn. autora).

Vlastnictví současný OZ řadí mezi tzv. věcná práva, ale přímo je nedefinuje. NOZ vlastnické právo řadí mezi tzv. „absolutní majetková práva“, která působí vůči každému, ledaže by zákon stanovil něco jiného (§ 976). Následující ust. § 977 pak dodává, že „Jen zákon stanoví, která práva k majetku jsou základní“. NOZ jmenovitě tak u jednotlivých práv nečiní. Lze mít proto zato, že uvedené ustanovení je naplněno tím, že je tak označena celá část třetí NOZ, a proto je třeba jimi rozumět všechna v této části upravená práva.

⁵ Podrobnosti a další specifika pozemkových vztahů lze najít např. v učebnici PEKÁREK, M., PRŮCHOVÁ, I.: Pozemkové právo. Praha: Nakladatelství a vydavatelství Čeněk, 2010, str.

⁶ Právě LZPS by se mohla eventuálně stát argumentem na obhajobu shora mnou kritizovaného textu ust. § 1 odst. 1 věta druhá NOZ. Argumentem, že LZPS v článku 11 je ústavním základem vlastnického práva jako jednoho ze základních soukromoprávních institutů. Jenže stejná Listina ve stejném svém článku obsahuje základ i pro všechny ty zákony, které buď samy svými je omezujícími ustanoveními do něho zasahují, anebo opravňují veřejnoprávní subjekty svými zásahy (rozhodnutími nebo opatřeními) je omezovat.

NOZ definici vlastnictví obsahuje v § 1011 a 1012 Podle tohoto ustanovení je vlastnictvím vše, co někomu patří, všechny jeho věci hmotné i nehmotné.⁷ Věci hmotné vymezuje NOZ v § 496 odst. 1 tak, že jsou to ovladatelné části vnějšího světa, mající povahu samostatného předmětu. Nehmotné věci pak vymezuje odst. 2 téhož paragrafu tak, že jsou to práva, jejichž povaha to připouští a jiné věci bez hmotné podstaty. Z NOZ se však již nedozvíme nic o tom, co je to „předmět“ a jakou povahu musí mít, aby mohl být označen za samostatný. V případě věcí nehmotných pak s určitostí to, že to jsou práva (a tedy zřejmě ne předměty, noaspoň předměty samostatné).

Vlastník má právo se svým vlastnictvím v mezích právního řádu libovolně nakládat a jiné osoby z toho vyloučit – první věta ust. § 1112 NOZ. Poněkud svérázně vymezená libovůle vlastníka zasazená do rigorózně zákonem stanovených mezí. Kromě mezí již zmíněných v LZPS jsou tu další omezení vyplývající i ze samotného NOZ. Ten výčet a režim těchto omezení začíná režimem situací, která známe pod označením „sousedská práva“-§§ 1013 a násl.

To by už ovšem byla další rozsáhlá kapitola. Kapitola opět plná problémů, které s sebou nový občanský zákoník přináší, která by však již překračovala vymezený rámec tohoto příspěvku.

Contact – email

milan.pekarek@law.muni.cz

⁷ Tvůrci se zcela zjevně nechali, stejně jako v dlouhé řadě dalších ustanovení, inspirovat obecným zákoníkem občanským z r. 1811 který v § 353 vlastnictví definuje jako „Vše, co někomu náleží, všechny jeho hmotné a nehmotné věci. To že zákoník z roku 1811 za podstatu vlastnictví považuje to, že věc někomu náleží, aniž říká, na základě čeho tomu tak je, lze do určité míry pochopit. Co pochopit nelze je to, že autoři uvedeného textu tento dvěstě let starý text převzali, aniž si povšimli toho, že logika uvedeného textu poněkud kulhá. Vztah příčiny a následku je totiž opačný. To, že věc někomu náleží je důsledkem toho, že má tomu odpovídající právo - je jejím vlastníkem a ne naopak, že je vlastníkem proto, že mu náleží.

PĚSTOVÁNÍ RYCHLE ROSTOUCÍCH DŘEVIN

JAKUB HANÁK, MARIE POLÁČKOVÁ

Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Česká republika

Abstract in original language

Pěstování rychle rostoucích dřevin je stále se rozmáhajícím fenoménem, s nímž je spojena také řada právních otázek. Příspěvek rozebírá podmínky, za kterých lze zakládat a udržovat plantáže rychle rostoucích dřevin. Pozornost je věnována především dopadům na životní prostředí (zemědělský půdní fond a přírodu a krajinu), ale zmíněny jsou také související otázky ochrany práv vlastníků pozemků a procesní aspekty.

Key words in original language

pěstování rychle rostoucích dřevin, zemědělský půdní fond, účastníci řízení

Abstract

Planting fast-growing trees became rampant and is associated with a number of legal issues. This paper discusses the conditions for establish and maintain plantations of fast-growing tree species. Special attention is given to the impact on the environment (agricultural land, nature and landscape). Related issues such as protection of the landowner's rights and procedural aspects are also discussed.

Key words

planting fast-growing trees, agricultural land, parties of the administrative proceedings

1. ÚVOD

Spolu s rozvojem tzv. zelené energie šlo ruku v ruce také pěstování rychle rostoucích dřevin pro energetické účely (dále také jen "RRD"), ze kterých je produkována biomasa zejména pro elektrárny a teplárny. Během roku 2011 přibýlo v ČR 399 ha takto využitých půd (celkem 772 ha).¹

Mezi rychle rostoucí dřeviny lze řadit japonské topoly, což je populární název pro 5 klonů hybridního topolu (*Populus nigra* × *P. maximowiczii* 'J-101' až 'J-105') původem z Japonska, klony vrb a další lignocelulózní energetické plodiny.² Seznam druhů rychle rostoucích dřevin a jejich kříženců pěstovaných ve výmladkových

¹ Zpráva o stavu zemědělství za rok 2011. Sněmovní tisk č. 765, 6. volební období. Dostupná z www.psp.cz.

² Dostupné z: <http://pestujtetopoly.cz/index.php?nav=mfdnes> [cit. 10. 11. 2012].

plantážích v ČR s uvedením maximální délky jejich sklizňového cyklu byl zveřejněn ve Věstníku Ministerstva zemědělství č. 3/2010, částka I.

Pěstování RRD přitom vzbuzuje řadu otázek, jak odborných, tak právních. Následující příspěvek se pokusí poukázat na některé z právních otázek týkajících se vyjímání pozemků ze zemědělského půdního fondu (dále též jen "ZPF") za účelem pěstování RRD a řízení nutných pro zahájení takové činnosti.

2. PĚSTOVÁNÍ RYCHLE ROSTOUCÍCH DŘEVIN NA PŮDĚ NÁLEŽEJÍCÍ DO ZEMĚDĚLSKÉHO PŮDNÍHO FONDU

Již od počátku se musely osoby, jejichž záměrem bylo pěstování RRD pro energetické účely, vyrovnávat s požadavkem ustanovení § 9 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu³ na vynětí půdy ze ZPF. Citované ustanovení stanoví, že zemědělská půda je vyjímána ze zemědělského půdního fondu pouze pro nezemědělské účely. Je tedy nutné zodpovědět si otázku, zda lze pěstování RRD klasifikovat jako zemědělský účel či nikoliv, a zda v návaznosti na to činit či nečinit kroky k dočasnému vynětí půdy ze ZPF.

V praxi se lze setkat s názorem, že pro pěstování RRD není vynětí dotčeného pozemku ze ZPF třeba, stejně tak i s názorem, že dočasné vynětí třeba je.

2.1 PĚSTOVÁNÍ RRD BEZ NUTNOSTI VYNĚTÍ POZEMKU ZE ZPF - ARGUMENTY

Myšlenka pěstování RRD dřevin bez nutnosti vynětí dotčeného pozemku ze ZPF je podporována zněním dvou právních předpisů - zákonem o zemědělství⁴ a katastrální vyhláškou⁵. Rovněž někteří odborníci se přiklání k pěstování RRD na půdě náležející do ZPF bez povinnosti půdu vyjmout.⁶

³ Zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu ve znění pozdějších předpisů.

⁴ Zákon č. 252/1997 Sb., o zemědělství, ve znění pozdějších předpisů.

⁵ Vyhláška č. 26/2007, kterou se provádí zákon č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon), ve znění pozdějších předpisů, (katastrální vyhláška), ve znění pozdějších předpisů

⁶ Viz Svobodová, J. Pravomoci úředníků veřejné správy při schvalovacích řízeních pro pěstování rychle rostoucích dřevin. In: Rychle rostoucí dřeviny - zdroj biomasy pro energetiku - sborník referátů, Praha: Česká lesnická společnost, 2009, str. 23-24.

2.1.1 ZÁKON O ZEMĚDĚLSTVÍ

Pokud je na pozemku provozována činnost, kterou je možno klasifikovat jako zemědělský účel, není nutno pozemek ze ZPF vyjímát. Je otázkou, zda lze za zemědělský účel využití půdy považovat také pěstování RRD.

Zákon o zemědělství ve svém ustanovení § 2e odst. 3 písm. a) upravuje, co lze rozumět zemědělskou výrobou. Zemědělskou výrobou se rozumí mimo jiné i pěstování rostlin pro technické a energetické užití na pozemcích vlastních, pronajatých, nebo užívaných na základě jiného právního důvodu. Uvedené vymezení platí s účinností od 10. 11. 2005.

Pěstování RRD dřevin pro energetické účely lze podle zákona o zemědělství považovat za zemědělskou výrobu, kterou je možné posuzovat jako zemědělský účel využití půdy. V návaznosti na to lze potom konstatovat, že pro pěstování RRD dřevin není vynětí ze ZPF nezbytné.

2.1.2 KATASTRÁLNÍ VYHLÁŠKA

Následně 1. 3. 2007 vstoupila v účinnost katastrální vyhláška⁷, která nově stanovila, že pěstování rychle rostoucích dřevin pro energetické účely je možné takřka na všech druzích pozemků náležejících do zemědělského půdního fondu (orná půda, ovocný sad, trvalý travní porost).⁸ Pro doplnění lze uvést, že v současnosti je možné RRD pěstovat na pozemku druhu "lesní pozemek" a "ostatní plocha".

Z výše uvedeného je patrné, že pro pěstování RRD na pozemcích druhu orná půda, ovocný sad, trvalý travní porost, není zapotřebí

⁷ Vyhláška č. 26/2007 Sb., kterou se provádí zákon č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon), ve znění pozdějších předpisů, (katastrální vyhláška)

⁸ Viz příloha č. 2 a č. 1 katastrální vyhlášky. Pozemek lze využívat pro pěstování plantáže dřevin (na pozemku je semenná plantáž, plantáž energetických dřevin, vánočních stromků, lignikultury apod.). Plantáže dřevin lze pěstovat na pozemcích druhu orná půda, ovocný sad, trvalý travní porost, lesní pozemek a ostatní plocha.

V minulosti bylo pěstování rychle rostoucích dřevin možné pouze na pozemcích s určením "ostatní plocha" a "les", s čímž bylo spjato také vyjímání půdy ze ZPF, aby se mohlo jednat o tento druh pozemku. Viz příloha č. 1 vyhlášky č. 190/1996 Sb., kterou se provádí zákon č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem, ve znění zákona č. 210/1993 Sb. a zákona č. 90/1996 Sb., a zákon České národní rady č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon), ve znění pozdějších předpisů.

souhlasu orgánu ochrany zemědělského půdního fondu s vynětím této půdy ze zemědělského půdního fondu.

Je však nutno uvést, že tento stav plně nekoresponduje s úpravou danou nařízením vlády č. 308/2004 Sb., o stanovení některých podmínek pro poskytování dotací na zalesňování zemědělské půdy a na založení porostů rychle rostoucích dřevin na zemědělské půdě určených pro energetické využití, ve znění pozdějších předpisů. Podle citovaného nařízení musí žadatel doložit spolu s žádostí o zařazení do programu na podporu založení porostu RRD a žádost o dotaci na založení porostu rychle rostoucích dřevin také souhlas příslušného orgánu ochrany ZPF s dočasným odnětím zemědělské půdy ze ZPF pro pěstování RRD.⁹ Toto nařízení bylo však vydáno před výše uvedenými změnami, na jejichž základě je dovozováno neodnímání pozemku ze ZPF. Žádost o zařazení do programu na podporu založení porostu rychle rostoucích dřevin také bylo možno podávat pouze do 28. 2. 2007.¹⁰ Od tohoto období mohli žadatelé využít podpory z Programu rozvoje venkova na období 2007–2013 (opatření II.2.1. Zalesňování zemědělské půdy s podopatřeními II.2.1.1. První zalesnění zemědělské půdy a II.2.1.2. Založení porostů rychle rostoucích dřevin pro energetické využití).

2.2 PĚSTOVÁNÍ RRD S NUTNOSTÍ VYNĚTÍ POZEMKU ZE ZPF - ARGUMENTY

Přestože je výše uvedený závěr, tedy možnost pěstování RRD bez nutnosti vynětí pozemku ze ZPF akceptován převážnou většinou kompetentních úřadů (mj. také Ministerstvem životního prostředí jako ústředního orgánu ochrany ZPF - viz důvodová zpráva k nerealizované novele zákona o ochraně ZPF z roku 2011)¹¹ i odborné veřejnosti, rozhodovací praxe stavebních úřadů a orgánů ochrany ZPF na úrovni obcí jej vždy nerespektuje. Současně nelze nevyjádřit určité pochybnosti nad správností výše uvedeného řešení.

Zemědělský půdní fond je nesporně nenahraditelným výrobním prostředkem umožňujícím zemědělskou výrobu (srov. § 1 zákona o ochraně ZPF). Zákon o zemědělství však vymezuje zemědělskou výrobu ve vazbě na činnost zemědělského podnikatele, která nemusí být vždy realizována na zemědělských pozemcích (zákon koneckonců připouští její provozování i bez pozemku). Podle zákona o zemědělství je zemědělským podnikáním i hospodaření v lese, které bezpochyby není zemědělským využitím pozemku. Ústavní soud pak již mnohem dříve rozhodl, že nelze pojem "zemědělská výroba" pro účely osvobození od povinnosti platit odvod za odnětí půdy

⁹ Viz § 10 odst. 6 písm. f) nařízení č. 308/2004 Sb.

¹⁰ Dostupné z <http://www.agroenvi.cz/service.asp?act=print&val=54369> [cit. 10. 11. 2012].

¹¹ Dostupná z <http://eklep.vlada.cz/eklep/page.jsf> [cit. 13. 11. 2012].

ze ZPF interpretovat pomocí jiného právního předpisu (konkrétně zákona č. 328/1991 Sb., o konkurzu a vyrovnání).¹²

Zůstává dále nejasné, proč zákon o ochraně ZPF (§ 11 odst. 5) nadále stanoví, že se v případě pěstování dřevin pro energetické účely neplatí poplatek za dočasné odnětí ze ZPF. Pokud totiž nedochází k odnětí půdy ze ZPF, nevzniká ani povinnost platit poplatek.¹³ Potřebu dočasného odnětí dokládá dále skutečnost, že po zrušení plantáže RRD je nezbytné provést poměrně rozsáhlou úpravu pozemku ("rekultivaci"), kterou je přitom podmiňován právě souhlas s dočasným odnětím půdy ze ZPF.

Zůstává skutečností, že zákon o ochraně ZPF explicitně nestanoví, že pro pěstování RRD není nutné odnětí půdy ze ZPF. Toto pravidlo je dovozováno pouze nepřímou definicí termínu "zemědělská výroba" v jiném právním předpisu a zněním katastrální vyhlášky (prováděcí právní předpis nesmí být přitom v rozporu se zákonem), která umožňuje zapsat využití jako "plantáž dřevin" i u vybraných zemědělských pozemků.

Přitom je nutné mít na paměti, že tento způsob využití (tj. plantáž dřevin) je přípustný také u pozemků lesních, které přitom musí být účelně obhospodařovány podle lesního zákona a v okamžiku, kdy na nich nemohou být plněny některé funkce lesa v obvyklém rozsahu, musí být příslušným orgánem povoleno jejich omezené využívání. Vzhledem k povaze a smyslu pěstování RRD je zřejmé, že řada mimoprodukčních funkcí (rekreační, krajínotvorná) nemůže být v plném rozsahu plněna.¹⁴ Lze se přitom domnívat, že by mělo dojít přímo k odnětí, tj. uvolnění pro jiné využití, neboť pěstování RRD je činností zemědělskou! Tímto bylo současně demonstrováno, že citovaná ustanovení katastrální vyhlášky nemohou vyloučit aplikaci příslušných norem na ochranu zemědělské a lesní půdy.

3. RRD A VLASTNICKÁ PRÁVA

Pěstitelem RRD nemusí být vlastník pozemku. V případě RRD se nejedná o trvalý porost a proto se uplatní pravidlo v § 2 odst. 2 zákona č. 229/1991 Sb., o půdě, ve znění pozdějších předpisů, podle kterého je vlastníkem jiných než trvalých porostů uživatel, pokud se s vlastníkem nedohodne jinak. Takto tomu bude bezpochyby v případech, kdy jsou pěstovány řízky za účelem jejich další

¹² Nález Ústavního soudu ze dne 17. 6. 1998, sp. zn. II. ÚS 81/98.

¹³ Korektně je nutné přiznat, že výslovně jsou od poplatku osvobozeny rovněž případy uvedené v § 9 odst. 2 zákona o ochraně ZPF, ve kterých také nedochází k odnětí. Na nelogičnost tohoto ustanovení upozorňuje např. Pekárek, M. et al. Pozemkové právo. Praha: Aleš Čeněk, 2010, s. 253.

¹⁴ Shodně Staněk, J. Jak budeme pěstovat rychle rostoucí dřeviny? Dostupné z <http://www.silvarium.cz/lesnicka-prace-c-12-06/jak-budeme-pestovat-rychle-rostouci-dreviny>. [cit. 13. 11. 2012]

reprodukce na jiných pozemcích.¹⁵ Poněvadž jsou RRD pěstovány pro využití jako palivo nebo biomasa, lze se domnívat, že ani v případech jejich obmýtí v délce 20 a více let nezískávají povahu trvalých porostů. Opačné pravidlo by také zkomplikovalo vzájemné vztahy mezi pronajímatelem a nájemci a neodpovídalo by faktickému stavu.

4. POVOLENÍ POTŘEBNÁ K PĚSTOVÁNÍ RRD

Pro některé druhy RRD je nutné získat povolení k rozšíření nepůvodního druhu rostliny do krajiny od orgánu ochrany přírody. V některých případech pak ještě stavební úřady vyžadují vydání územního rozhodnutí o změně využití území. Ohledně vedení územního řízení je však praxe značně nejednotná.

4.1 POVOLENÍ K ROZŠÍŘENÍ NEPŮVODNÍHO DRUHU ROSTLIN DO KRAJINY

Pro pěstování některých druhů RRD (např. japonských topolů) je nutné získat povolení příslušného orgánu ochrany přírody k záměrnému rozšíření geograficky nepůvodního druhu rostliny do krajiny podle ustanovení § 5 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny.¹⁶

S ohledem na znění ustanovení § 90 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, které říká, že souhlasy a závazná stanoviska vydávaná podle tohoto zákona jako podklad pro rozhodnutí podle zvláštního právního předpisu jsou závazným stanoviskem podle správního řádu, je povolení vydáváno v rámci správního řízení.

4.1.1 SPRÁVNÍ ŘÍZENÍ

Orgán ochrany přírody rozhoduje o vydání povolení k rozšíření nepůvodního druhu rostlin do krajiny bezodkladně, v ostatních případech rozhodne do 60 dnů od zahájení řízení, ve zvláště složitých případech do 90 dnů od zahájení řízení.

Orgán ochrany přírody v rámci řízení zkoumá, jakým způsobem mohou konkrétní druhy geograficky nepůvodních druhů ovlivnit zájmy chráněné zákonem o ochraně přírody a krajiny. Ovlivnění zájmů posuzuje vždy s ohledem na konkrétní okolnosti případu, tedy o jaký druh nepůvodních rostlin se jedná, kolik jedinců a na jaké ploše má být vysazeno, jaké jsou klimatické podmínky v oblasti, kde má k vysazení nepůvodních druhů rostlin dojít, jaké druhy rostlin

¹⁵ Povahou obdobnou situaci (sazenice stromků v lesní školce) stejným způsobem posoudil Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 31. 8. 2004, sp. zn. 25 Cdo 73/2004.

¹⁶ Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

a živočichů se v dané oblasti vyskytují a jaký vliv by rozšíření nepůvodních druhů rostlin mohlo na dané druhy mít.

Je zakázáno záměrné rozšiřování nepůvodních druhů rostlin v národních parcích, chráněných krajinných oblastech, národních přírodních rezervacích a přírodních rezervacích, třebaže z tohoto zákazu může orgán ochrany přírody povolit výjimku.¹⁷ Souhlas orgánu ochrany přírody je zpravidla vyžadován také pro pěstování RRD na území přírodních parků, což vyplývá z bližších ochranných podmínek v konkrétních lokalitách (je nutné aplikovat jednotlivá nařízení krajů, kterými se přírodní parky zřizují). Ve zvláště chráněných územích je zpravidla také zakázáno hospodařit na pozemcích způsobem vyžadujícím intenzivní technologie, čímž je omezeno např. hnojení.

Povolení zakládá žadateli subjektivní veřejné právo rozšířit nepůvodní druh rostlin (některé druhy RRD) do krajiny za podmínek v povolení daných.

V zákoně o ochraně přírody a krajiny však není upravena sankce pro případ, že by pěstitel RRD o povolení k rozšíření geograficky nepůvodního druhu nepožádal, ačkoli by tuto povinnost ze zákona měl.¹⁸

4.1.2 ÚČASTNÍCI ŘÍZENÍ

S ohledem na skutečnost, že zákon o ochraně přírody a krajiny nestanoví samostatně okruh účastníků řízení, s výjimkou ustanovení §§ 70, 71 a 83 daného zákona, je nutno subsidiárně použít ustanovení správního řádu¹⁹.

Účastníkem řízení o vydání povolení k rozšíření nepůvodního druhu rostlin do krajiny je žadatel a další dotčené osoby, na které se pro společenství práv nebo povinností s žadatelem musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu. Žadatelem o vydání povolení je vlastník pozemku, na kterém se mají rychle rostoucí dřeviny pěstovat, případně nájemce či podnájemce, který má předmětný pozemek v užívání. Ve smyslu ustanovení § 71 a 83 zákona o ochraně přírody a krajiny je účastníkem obec, protože rozhodnutí (povolení) může ovlivnit přírodní poměry v jejím územním obvodu, a dále jsou účastníky řízení další osoby podle ustanovení § 27 správního řádu,

¹⁷ Příslušná ustanovení základních ochranných podmínek těchto zvláště chráněných území - např. § 16 odst. 1 písm. h) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

¹⁸ Shodně Ministerstvo životního prostředí. Strategie ochrany biologické rozmanitosti v České republice. Praha: MŽP, 2005, str. 20. Dostupné na: http://www.bioinstitut.cz/documents/Strategie-CR_biodiverzita.pdf [cit. 12. 11. 2012].

¹⁹ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

tedy ty osoby, které mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech a osoby, o kterých to stanoví zvláštní zákon, tedy také občanská sdružení za podmínek daných § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny.²⁰

V praxi jsou účastníky řízení o povolení zpravidla pouze žadatel a obec. Takovéto stanovení okruhu účastníků ale nekoresponduje s právní úpravou, resp. s tím, že by se měl subsidiárně použít pro takové řízení správní řád. Ačkoli povolení k rozšíření nepůvodních druhů do krajiny slouží především k zajištění zájmů ochrany přírody a krajiny před negativními důsledky rozšíření geograficky nepůvodních druhů, jsme názoru, že okruh účastníků by měl být stanoven spíše širěji než úžeji s předpokladem, že osoby, které budou účastníky, budou namítat skutečnosti vážící se na předmět a účel řízení.

4.2 DALŠÍ ASPEKTY OCHRANY PŘÍRODY A KRAJINY

Před založením plantáže RRD lze uvažovat také o posouzení, zda nemůže dojít ke snížení nebo změně krajinného rázu, protože v takovém případě by byl nutný souhlas orgánu ochrany přírody. Zejména v malebných podhorských oblastech může být tento aspekt aktuální. Obdobným způsobem jsou chráněny také významné krajinné prvky (např. údolní nivy či registrované trvalé travní plochy). Opatrnost je na místě zejména tehdy, je-li uvažováno o pěstování RRD na velké ploše. V této souvislosti zbývá dodat, že založením plantáže nedochází k trvalému zalesnění a tudíž nepřichází do úvahy posuzování vlivů záměru na životní prostředí (EIA - srov. bod 1.1 přílohy č. 1 zákona č. 100/2001 Sb.). Naopak pokud by byly pozemky v blízkosti území zařazeného do soustavy Natura 2000 (v informačním systému EIA není k dnešnímu datu žádný takový záměr), bylo by zřejmě vyžadováno hodnocení vlivů pěstování RRD ve smyslu § 45h a 45i zákona o ochraně přírody a krajiny.

4.3 ÚZEMNÍ ROZHODNUTÍ O ZMĚNĚ VYUŽITÍ ÚZEMÍ

Pěstováním RRD mohou být vážně dotčena práva spojená s jinými pozemky - např. stíněním, padáním listů, působením kořenového systému nebo použitím mechanizace.²¹ Z hlediska ochrany těchto osob se jeví jako nezbytné, aby byl uvažovaný způsob změny využití pozemku vždy posouzen v územním řízení, ve kterém by mohly dotčené osoby namítat relevantní skutečnosti. Praxe v této věci není

²⁰ Řada sdružení svého práva v těchto případech také aktivně využívá (např. ČSOP Kněžice).

²¹ Lze poukázat také na znění § 1017 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, podle kterého může vlastník pozemku od 1. 1. 2014 z rozumného důvodu požadovat, aby se soused zdržel sázení stromů v těsné blízkosti společné hranice pozemků (u stromů přesahující obvyklé výšku 3 m je přípustná vzdálenost 3 m). Důvodová zpráva uvádí jako důvody hrozbu stínění, poškození domu či vyčerpání podzemní vláh.

jednotná, územní rozhodnutí či jiný akt, který je schopen ho nahradit, není také zmiňováno v informativních materiálech určených zájemcům o pěstování RRD.

Rozhodnutím o změně využití území se stanoví nový způsob užívání pozemku a podmínky jeho využití, přičemž se lze domnívat, že toto rozhodnutí je možné vyžadovat i mimo případy změny druhu pozemku (pěstování RRD je zpravidla pouhou změnou ve způsobu využití - viz výše), protože založení plantáže RRD představuje zásadní změnu v území.²²

Do řízení vstupují také různé dotčené orgány, především orgán ochrany ZPF (je-li pozemek jeho součástí), protože územním rozhodnutím má být dotčen zemědělský půdní fond (srov. § 5 odst. 3 zákona o ochraně ZPF). Z tohoto pohledu se poté diskuze nad ne/potřebností souhlasu s odnětím jeví jako akademická, neboť kompetentní orgány mohou výsadbu RRD zakázat nebo regulovat tímto způsobem (např. určit maximální dobu pěstování, odstup od dalších pozemků, výsadbu izolační zeleně apod.). Jelikož jsou RRD náročné na vláhu, může relevantní požadavky v řízení vznést také vodoprávní úřad. Zpravidla je nutné řešit také vlivy na energetickou infrastrukturu (zejména ve vazbě na ochranná pásma nadzemních vedení, kde je významně omezena výška porostu). Územní řízení je tak v případě pěstování RRD místem, kde lze chránit soukromé i veřejné zájmy. Povolení k rozšíření nepůvodního druhu rostlin lze proto sotva považovat za dostatečné, neboť se jim posuzuje pouze úzký segment všech možných vlivů.

Okruh účastníků územního řízení je vymezen stavebním zákonem. V řadě případů by se tento okruh účastníků překrýval s okruhem účastníků řízení o povolení k rozšíření nepůvodního druhu rostlin do krajiny. Pokud by se postup stavebních úřadů ve věci vydávání územního rozhodnutí za účelem pěstování RRD sjednotil a vždy by územní řízení za účelem pěstování RRD probíhalo, bylo by možno uvažovat o tom, že by orgán ochrany přírody nemusel nutně řešit námitky účastníků, které by bylo možno namítat v rámci územního řízení.

5. ZÁVĚR

Pěstování RRD nepochybně představuje změnu ve způsobu využívání pozemku, který může ohrozit soukromé i veřejné zájmy. Proto není zřízení plantáže RRD čistě věcí vlastníka pozemku, i přes nesporné přínosy RRD z hlediska trvale udržitelného rozvoje. Jsou-li RRD nepůvodním druhem rostliny (a zpravidla jsou), je nutné povolení orgánu ochrany přírody k jejich záměrnému rozšíření. Ačkoliv lze

²² Poněvadž jsou dotace přidělovány od výměry 0,25 ha, ale spíše až 1 ha, lze v praxi spíše vyloučit použití územního souhlasu nebo úplnou absenci rozhodování v území, které přichází v úvahu do výměry 300 m, resp. 1 000 m.

vznést více či méně pádné argumenty proti zavedené praxi neodnímání pozemku pro pěstování RRD ze ZPF, domníváme se, že pěstování RRD je zemědělským využíváním půdy a tudíž povinnost odnímání půdy ze ZPF by byla neúčelná a absurdní. Současně to však znamená, že musí dojít k rozhodnutí o omezení využívání pozemků pro plnění funkcí lesa orgánem státní správy lesů, neboť zemědělsky obhospodařovaný pozemek s plantáží RRD neumožňuje plnit všechny funkce lesa v plném rozsahu. Stavebním úřadům tápajícím v otázce, zda vyžadovat pro pěstování RRD územní rozhodnutí, by mělo metodicky pomoci Ministerstvo pro místní rozvoj (zřejmě po konzultaci s Ministerstvem zemědělství a Ministerstvem životního prostředí, do jejichž působnosti tato problematika také spadá). Vzhledem k nespornému dotčení věcných práv vlastníků sousedních pozemků a různých veřejných zájmů, jsme toho názoru, že vedení územního řízení je ideálním nástrojem, jak případné střety v území vyřešit.

Literature:

- Ministerstvo životního prostředí. Strategie ochrany biologické rozmanitosti v České republice. Praha: MŽP, 2005, s. 116. Dostupné na: http://www.bioinstitut.cz/documents/Strategie-CR_biodiverzita.pdf [cit. 12. 11. 2012].
- Pekárek, M. et al. Pozemkové právo. Praha: Aleš Čeněk, 2010, s. 334, ISBN 978-80-7380-253-0.
- Staněk, J. Jak budeme pěstovat rychle rostoucí dřeviny? Dostupné z <http://www.silvarium.cz/lesnicka-prace-c-12-06/jak-budeme-pestovat-rychle-rostouci-dreviny>. [cit. 13. 11. 2012]
- Svobodová, J. Pravomoci úředníků veřejné správy při schvalovacích řízeních pro pěstování rychle rostoucích dřevin. In: Rychle rostoucí dřeviny - zdroj biomasy pro energetiku - sborník referátů, Praha: Česká lesnická společnost, 2009, s. 23-24, ISBN 978-80-02-02110-0.

Contact – email

jakub.hanak@mail.muni.cz, Marie.Polackova@seznam.cz

POZEMEK JAKO KULTURNÍ PAMÁTKA

KLÁRA PROKOPOVÁ

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

Tento příspěvek se zabývá pozemkem z pohledu památkové ochrany, aplikovatelností statusu kulturní památky a srovnáním s ostatními typy ochrany, zejména z pohledu archeologické památkové péče a jejích specifik.

Key words in original language

pozemek, kulturní památka, archeologie

Abstract

This contribution is focused on the estate as a subject of State monument care, the application of a Cultural Monument status and comparison to other types of protection, mostly related to archaeological issues.

Key words

estate, cultural monument, archaeology

Pozemek může zastávat mnoho funkcí. Může sloužit jako stavební parcela, může chránit hodnoty životního prostředí, může ukrývat přírodní zdroje. Nežádá se však pozemek vybaven také hodnotou kulturní. Řeč je a bude zejména o archeologickém dědictví. Tento příspěvek se zabývá základními otázkami propojení pozemku a kulturních hodnot, za jakých podmínek a jakým způsobem je možné tyto hodnoty chránit.

Z podstaty a definice archeologických památek¹ lze dovodit velmi úzké spojení mezi archeologickými nálezy a pozemkem.

¹ Úmluva o ochraně archeologického dědictví Evropy, kterou podepsala i Česká republika, uvádí definici archeologických památek jako:

„[...] veškeré pozůstatky a objekty a jakékoli jiné stopy po lidstvu z minulých období, (i) jejichž uchování a studium umožňuje vysledovat vývoj historie lidstva a jeho vztah k přirozenému prostředí, (ii) o nichž jsou hlavními zdroji informací vykopávky nebo objevy a další metody výzkumu lidstva, (iii) které jsou situovány na jakémkoli místě, které spadá pod jurisdikci Stran.

3. Do archeologického dědictví se zahrnují stavby, konstrukce, skupiny budov, zastavěná území, movité objekty, památky dalšího druhu a také jejich související prostředí nacházející se jak na souši, tak pod vodou.“

Archeologické nálezy mohou být dvojího typu, movité a nemovité². Již v této fázi zkoumání pozemku z pohledu archeologické památkové péče vyvstává mnoho otázek, zejména jak pevné je propojení pozemku a archeologických nálezů, které obsahuje. Zda je možné archeologické nálezy považovat za zcela nesouvisející s pozemkem, na kterém se nacházejí, či je jejich propojení více či méně podstatné. Hned první myšlenku je třeba rezolutně odmítnout. Archeologická teorie přistupuje ke hmotným archeologickým nálezům jako souboru hodnot a informací, z nichž jedny z nejdůležitějších jsou právě uložení v zemi. Kromě tohoto informačního bohatství mohou být za archeologické nálezy považovány i tvary objektů zahloubených do země, které by bez pozemku samy o sobě ani nemohly existovat.³

Pozemek je chápán jako ohraničená část zemského povrchu⁴, je základní složkou životního prostředí, ale jeho užší vymezení překračuje hranice a zasahuje do různých oblastí, památkovou péči nevyjímaje. Pozemek hraje velkou roli zejména ve vztahu k archeologickým nálezům, jak vyplývá z jejich definice a archeologickou lokalitu je pak nutno chápat jako pozemek, v němž jsou, či byly uloženy archeologické nálezy. Archeologické nálezy jsou klasické věci v občanskoprávním smyslu⁵, a jako takové mohou být movité a nemovité. Ať však jde o kteroukoli z těchto dvou kategorií, jsou velmi úzce provázány s pozemkem, zejména před jejich samotným vyzvednutím. Potom se, zejména ve vztahu k dalším úvahám, nabízí otázka, jakým způsobem lze definovat vztah archeologického nálezu a pozemku, zda je možné nálezy považovat za součásti, či příslušenství pozemku⁶. Možnost archeologického nálezu

Viz Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 99/2000 Sb. m. s., o přijetí Úmluvy o ochraně archeologického dědictví Evropy (revidované).

² Archeologické nálezy jsou obecně brány jako věci, které však mají různé odlišnosti od obecného pojetí věcí v občanskoprávním smyslu, zejména co se týče nabývání vlastnických práv, ochrany atp. Srov. např. jeskyně (jako sídliště člověka), které jsou explicitně uvedeny v důvodové zprávě k zákonu o státní památkové péči jako možné archeologické nálezy, které však zároveň ani nemohou být podle zákona o ochraně přírody č. 114/1992 Sb. předmětem vlastnictví (konkrétně uvedeno v § 61 odst. 3).

³ Viz Varhaník, J.: Zákon o státní památkové péči: komentář. Vyd. 1., Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011, xxxii, 1161 s.

⁴ Srov. např. Pekárek, M., Průchová, I.: Pozemkové právo, Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010, 334 s.

⁵ § 119 zákona č. 40/1964 Sb., Občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů, kde je také uvedena povaha pozemku, který je vždy charakterizován jako nemovitost.

⁶ Tyto kategorie uvádí občanský zákoník v §§ 120 a 121: „*Součástí věci je vše, co k ní podle její povahy náleží a nemůže být odděleno, aniž by se tím věc znehodnotila. Stavba není součástí pozemku.*“ a „*Příslušenstvím věci jsou věci, které náleží vlastníku věci hlavní a jsou jím určeny k tomu, aby byly s hlavní věcí trvale užívány.*“

jako příslušenství pozemku je třeba vyloučit kvůli aktuálnímu nastavení zákonné úpravy, v souvislosti s vlastnictvím nálezů⁷. Poté přichází možnost pohlížet na archeologické nálezy jako na součást pozemku. Pro toto východisko hovoří fakt, že podstatná část celkové hodnoty archeologického nálezů je tvořena výpovědní vědeckou hodnotou, jejíž součástí jsou i informace o uložení v prostoru, tedy v pozemku, a současná archeologie se bez ní neobejde⁸. V rámci tohoto uvažování je třeba ještě brát v potaz právě dělení věcí – archeologických nálezů – na movité a nemovité. Nemovité archeologické nálezy nelze kategorizovat jako „stavby“ podle stavebního zákona⁹, nicméně jde o nemovitosti, které nelze oddělit od pozemku, aniž by byly znehodnoceny či zničeny¹⁰. Movité

⁷ Blíže např. Prokopová, K.: Fenomén soukromých archeologických sbírek a vývoj vlastnictví archeologických nálezů. In J. Kotásek (předseda), J. Bejček, V. Kratochvíl, N. Rozehnalová, P. Mrkývka, J. Hurdík, R. Polčák, J. Šabata, Dny práva 2011 – Days of Law 2011 Ovlivňování sféry soukromého práva právem veřejným v minulosti. Brno, 2011. od s. 174-154, 11 s.

K vlastnictví archeologických nálezů lze pro účely příspěvku říci, že vlastník archeologického nálezů zásadně není totožný s vlastníkem pozemku.

⁸ Toto tvrzení vyplývá z celé zákonné úpravy archeologické památkové péče, v zákoně č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů, ať jde o oznamovací povinnost spojenou s náhodnými nálezy, či nutností odborné kvalifikace při manipulaci s nálezy atp.

⁹ Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů uvádí stavby jako „*veškerá díla, která vznikají stavební nebo montážní technologií, bez zřetele na jejich stavebně technické provedení, použité stavební výrobky, materiály a konstrukce, na účel využití a dobu trvání.*“

Zákon se však není schopen vypořádat ani s otázkou kulturně hodnotných zřícenin (hrady apod.) - torzální architektury - která, ač je neodmyslitelně spojena s krajinou, není uvedena v kategoriích zákona o katastru nemovitostí č. 344/1992 Sb. Viz také Varhaník, J.: Zákon o státní památkové péči: komentář. Vyd. 1., Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011, xxxii, 1161 s., s. 5.

¹⁰ Nemovité archeologické nálezy sice nepopisuje samotný zákon o státní památkové péči, nicméně jejich demonstrativní výčet uvádí důvodová zpráva k němu, a to jako:

„- zbytky opevněných i neopevněných sídlišť, které se zachovaly na povrchu nebo pod povrchem země, jako např. hradiště, tvrziště, kultovní místa, valy, příkopy, brány, jakož i pozůstatky chat, ohnišť, studní, zásobníků i odpadních jam, výrobních a hospodářských objektů, cest, polí (plužin), komunikací apod.,

- hroby a pohřebiště žárové nebo kostrové, uchované na povrchu země (mohyly) nebo pod zemí (hroby) apod.,

- pozůstatky získávání a zpracování surovin, např. stará horní díla jako doly, lomy, sepy, odvaly, haldy apod. (tj. zbytky materiálů po rýžování zlata),

archeologické nálezy pak vyjmout z místa jejich uložení lze, při větší či menší míře destrukce jich samotných, či jejich původního umístění, tedy kulturní hodnoty pozemku a nálezových okolností, jejichž informační potenciál je nenahraditelný. Je tedy možné říci, že archeologické nálezy jsou součástí pozemku, i když ne bezvýhradně.

Jak vyplývá z předchozího výkladu, pozemek má v oblasti archeologické památkové péče významné postavení. Zásadním problémem u posuzování kulturní hodnoty pozemku je však nejistota, zda opravdu jde o území, kde se vyskytují archeologické nálezy, či nikoli. Tento fenomén je možné přirovnat k tzv. „Schrödingerově kočce“¹¹, kdy tato myšlenková teorie v obecné rovině přeneseně odráží nejistotu existence či neexistence archeologických nálezů pod zemí. Základní myšlenka je taková, že nelze s určitostí tvrdit o pozemku, že jde o území s archeologickými nálezy, dokud není proveden archeologický výzkum¹². Zároveň zákon o státní památkové péči počítá se znalostí, zda v případě konkrétního pozemku jde o území s archeologickými nálezy, zvláště ve vztahu ke stavebním či jiným činnostem vyžadujícím provedení záchranného archeologického výzkumu¹³.

- jeskyně jako sídliště člověka,

- staré kresby a nápisy na skalách nebo kamenech. “

viz Důvodová zpráva k zákonu č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 20. 11. 2012]

¹¹ Erwin Schrödinger byl rakouský teoretický fyzik, jeden ze zakladatelů kvantové mechaniky. Jeho myšlenkový experiment s kočkou uzavřenou v krabici s kyanidem, který měla padesátiprocentní pravděpodobnost být uvolněn, měl ukázat na reálné propojení kvantové teorie s makroskopickým světem a na celkovou neurčitost stavu kočky, která může být živá či mrtvá, což se pozorovatel nedozví, dokud neotevře krabici. V přeneseném smyslu tento fenomén „Schrödingerovy kočky“ přerůstá rovinu fyziky a lze jej aplikovat na jakoukoli podobnou situaci s nejistotou z pohledu pozorovatele, například právě na území s archeologickými nálezy. Viz Moore, W. J.: Schrödinger, life and thought, Cambridge: Cambridge University Press, 1992, 528 s.; Schrödinger, E.: Die gegenwärtige Situation in der Quantenmechanik. In *Naturwissenschaften*, roč. 23, č. 48, od s. 807-812, 6 s.

¹² Současná věda však umožňuje nedestruktivními metodami určit s vysokou jistotou, zda se jedná o archeologickou lokalitu, i použití těchto metod je však považováno za archeologický výzkum.

¹³ Zákon o státní památkové péči uvádí v §22 odst. 2 povinnost oznámit zamýšlené narušení archeologicky hodnotného území a následně tam provést archeologický výzkum. V podstatě je však velmi problematické zjistit fakt, že se jedná o území s archeologickými nálezy, když je již z jejich definice archeologického nálezu patrné, že se jedná o věci skryté, a že na jejich přítomnost ukáže s jistotou až provedený archeologický výzkum. Stojí pak proti sobě povinnost ohlásit narušení archeologického území a zároveň

Z pohledu cílů a zásad památkové péče je však třeba preventivně chránit všechny potenciální kulturně hodnotné pozemky, bez ohledu na nejistotu výskytu archeologických nálezů. S tímto přístupem se také ztotožňuje Národní památkový ústav – odborná organizace památkové péče – se svým výkladem území s archeologickými nálezy¹⁴, přičemž praxe je bohužel diametrálně odlišná. Pohled Ministerstva kultury na území s archeologickými nálezy se mírně liší, území s archeologickými nálezy je buď území s bezpečně prokázaným¹⁵ výskytem nálezů, bezpečně předpokládaným a nakonec výskytem pravděpodobným¹⁶. Ministerstvo však již dále nevysvětluje, jak se s takovou kategorizací má dále pracovat, zejména v návaznosti na oznamovací povinnost stavebníka. Určité východisko poskytuje také tzv. Státní archeologický seznam¹⁷, který eviduje již provedené archeologické výzkumy, tedy území s potvrzeným výskytem archeologických nálezů, což je však z pohledu preventivní ochrany nenarušených lokalit irelevantní. Současné legislativní snahy se ubírají cestou, která odpovídá jakési ad hoc zásadě „v pochybnostech ve prospěch archeologické památkové péče“, a tedy prosazením výkladu území s archeologickými nálezy jako celého území státu¹⁸. Pro efektivní ochranu archeologických památek, zejména pozemků s potenciálem kulturní hodnoty, je tedy třeba zásadní změny ve výkladu či přímo v legislativě, případně alespoň sjednocení pohledu správních orgánů.

nemožnost zjistit, zda se jedná o takové území, aniž by bylo předtím narušeno. Na tuto nejasnou problematiku narazil i Krajský soud v Ústí nad Labem, který v rozsudku sp. zn. 59 Ca 59/2002 ze dne 24. září 2002 uvedl, že stavebník není zásadně oprávněn činit závěry o tom, zda se jedná o území s archeologickými nálezy, či nikoli, čímž ještě více znejistil již tak vágní úpravu.

¹⁴ *Archeologické nemovité a movité nálezy (památky)* [online]. Národní památkový ústav 2012 [cit. 1. 12. 2012] Dostupné z: <http://www.npu.cz/pro-odborniky/pamatky-a-pamatkova-pece/pamatkovy-fond/uzemi-s-archeologickymi-nalezky/>.

¹⁵ Typicky destruktivním archeologickým výzkumem.

¹⁶ Opět „Schrödingerova kočka“.

¹⁷ *Státní archeologický seznam* [online]. Národní památkový ústav 2012 [cit. 20. 11. 2012] Dostupné z: <http://www.npu.cz/pro-odborniky/pamatky-a-pamatkova-pece/zakladni-odborne-specializace/archeologie/sas/>

¹⁸ Některé kraje takto území s archeologickými nálezy již vykládají, ve spojitosti s §23b zákona o státní památkové péči, tedy ustanovení o plánech území s archeologickými nálezy. Viz *Ochrana archeologického dědictví* [online]. Středočeský kraj. [cit. 2011-04-19]. Dostupné z: <http://www.kr-stredocesky.cz/portal/odbory/kultura-a-kulturni-dedictvi/archeologie/>

V současné době nabízí česká právní úprava mnoho způsobů ochrany pozemku, který má kulturní hodnotu, některé vychází přímo z úpravy v zákoně o státní památkové péči, ale existují i způsoby alternativní, vycházející z jiných právních oblastí.

Primárním a nejdostupnějším nástrojem takovéto ochrany pozemku je status kulturní památky. Základní otázkou je, zda je tento nástroj ochrany vůbec vhodný a aplikovatelný na pozemek a jako druhá se nabízí, zda je využití statusu kulturní památky pro pozemek vůbec efektivní, zejména z pohledu archeologické památkové péče.

Za kulturní památky jsou prohlašovány¹⁹ věci, které splňují zákonné předpoklady. Pozemek s archeologickými nálezy splňuje hned úvodní podmínku dokladu historického vývoje, životního způsobu a prostředí společnosti od nejstarších dob, je tedy možné jej bez problému prohlásit za kulturní památku (ovšem v návaznosti na předchozí výklad o nesnadném určení zda se vůbec jedná o území s archeologickými nálezy). Archeologické nálezy prohlašuje za kulturní památky Ministerstvo kultury na návrh Archeologického ústavu Akademie věd České republiky, ale pozemek samotný lze jen těžko považovat za archeologický nález. Kumulace archeologických nálezů pod zemí však tvoří určitou strukturu²⁰, která je za archeologické nálezy i jako celek považována a tak prohlašována za kulturní památku v režimu prohlašování archeologických nálezů. Zde je však opět pozorovatelné rozdělení pozemku a archeologických nálezů v něm obsažených.

Kulturní památky jsou chráněny zejména systémem práv a povinností jejich vlastníka. Vlastník kulturní památky je omezen v dispozici s ní, je povinen o ni pečovat, i když z hlediska pozemku a archeologie je důležitější spíše povinnost památku chránit před ohrožením, poškozením a znehodnocením²¹. Zároveň je pozitivem této úpravy, že povinnost si počínat tak, aby kulturní památka nebyla ohrožena a nebyla na ní způsobena nepříznivá změna, mají i organizace a občané, kteří nejsou jejími vlastníky.

Kromě ochrany kulturních památek, případně národních kulturních památek, které tvoří individuální ochranu kulturního dědictví společnosti, existují i nástroje územní ochrany²². Mezi ty se řadí

¹⁹ Proces prohlašování kulturních památek je upraven v zákoně o státní památkové péči v §3.

²⁰ Například stopy zaniklého sídliště, pohřebiště, případně jiných více či méně nemovitých objektů.

²¹ §9 zákona o státní památkové péči.

²² Individuální ochrana se vztahuje k jednotlivým kulturně hodnotným objektům, zatímco územní k vymezenému prostoru. Viz např. Jurníková, J. et

památkové zóny a památkové rezervace, případně ochranná pásma. Zákon o státní památkové péči sám uvádí, že za památkové rezervace se prohlašují území, jehož charakter a prostředí určuje soubor archeologických nálezů²³. Archeologická území však lze podřadit i pod kandidáty na status památkových zón, ty totiž zákon vymezuje mimo jiné jako území s menším podílem kulturních památek, historické prostředí, nebo část krajinného celku, které vykazují významné kulturní hodnoty. Takto nastavená územní ochrana kulturního dědictví má jistě své opodstatnění, zejména z pohledu již očividného propojení území – pozemku – s kulturními hodnotami. Dále lze považovat za pozitivum povinnost vlastníka nemovitosti vyžádat si závazné stanovisko obecního úřadu obce s rozšířenou působností vždy, když zamýšlí na nemovitosti provádět stavební či terénní úpravy atp. Tyto nástroje jsou využívány zejména pro územní ochranu nemovitostí – staveb a jejich prostředí, a nikoli archeologicky významných pozemků, ani to však není výjimkou²⁴. V šedesátých letech minulého století proběhla vlna prohlašování významných archeologických lokalit za tzv. „archeologické památkové rezervace“, což je ekvivalentní pojem ke klasické památkové rezervaci, ale v současnosti se již nevyužívá.

Typově podobnou ochranou by mohly být tzv. „plány území s archeologickými nálezy“ podle §23b zákona o státní památkové péči. Toto ustanovení je promítnutím snahy státu přenést část výkonu památkové péče na územní samosprávné celky. Toto ustanovení odráží jednak mezinárodní závazky²⁵, jež má Česká republika, ale také snahu zjednodušit výklad zákona o státní památkové péči pro stavebníky²⁶. Kraje mohou vydávat plány území, kde se vyskytují, nebo se mohou odůvodněně vyskytovat archeologické nálezy, zejména z pohledu zabezpečení archeologického dědictví. Toto

al: Správní právo. 5. dopl. vyd., Brno: Masarykova univerzita, 2004, 399 s., s. 189.

²³ Konkrétně v § 5 zákona o státní památkové péči.

²⁴ Například účelová kategorie „krajinných památkových zón“ je pro ochranu archeologických památek vhodnou. Takovou památkovou zónou je například mohylník v Nestanicích na Strakonicku. Je tedy chráněn jako část území a nikoli jako nemovitá kulturní památka. Viz *Ústřední seznam nemovitých památek* [online]. Národní památkový ústav [cit. 28. 11. 2012]. Dostupné z: <http://monumnet.npu.cz/monumnet.php>.

²⁵ Konkrétně jde o mezinárodní Úmluvu o ochraně archeologického dědictví Evropy. Viz. Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 99/2000 Sb. m. s., o přijetí Úmluvy o ochraně archeologického dědictví Evropy (revidované).

²⁶ Ti mají povinnost svou stavební činnost v území s archeologickými nálezy ohlásit již v době přípravy stavby, což je, jak vyplývá z předchozího textu, velmi složité.

ustanovení je účinné od 1. 7. 2007, vypracování plánů je však fakultativní, a v současné době neexistují plány pro žádný z krajů²⁷.

K územní ochraně pozemku jako součásti archeologického dědictví je možné přidat ještě možnost, kterou už nenabízí zákon o státní památkové péči, nýbrž zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). V rámci územního plánování totiž explicitně poukazuje na ochranu a rozvoj mimo jiné i archeologického dědictví, které je logicky významnou součástí území a právě v rámci plánování využití, rozvoje a ochrany území je třeba s ním počítat. Jde tak o významný prvek preventivní ochrany neporušených archeologických lokalit, který však obdobně jako plány území s archeologickými nálezy není využíván. Politika územního rozvoje České republiky, stejně tak i zásady územního rozvoje jednotlivých krajů hovoří o nutnosti chránit archeologické dědictví, toto tvrzení však zůstává prázdné, jelikož apelace na zahrnutí této problematiky do územních plánů se často mívá účinkem²⁸.

Otázkou je, zda by nebylo možné archeologické nálezy na pozemku považovat za věcné břemeno a takto je chránit před nepříznivými zásahy. Věcná břemena jsou sice občanskoprávním institutem²⁹, mohou však vznikat rozhodnutím příslušného orgánu, a pokud příslušné orgány rozhodují o věcných břemenech, jakými mohou být vodovodní potrubí, cesty apod., aplikace na archeologické nálezy, zejména nemovitě, není tak nepředstavitelná. Tyto úvahy jsou však čistě v rovině teoretické a v praxi by se pravděpodobně nevyužívaly, už kvůli „dostatečnému“ množství jiných typů ochrany.

²⁷ Například Středočeský kraj přímo deklaruje, že plán území s archeologickými nálezy zpracován nemá, a tedy považuje za území s archeologickými nálezy území celého kraje, vyjma míst vytěžených, případně míst rekultivovaných po těžbě. Viz *Ochrana archeologického dědictví* [online]. Středočeský kraj 2012 [cit. 28. 11. 2012] Dostupné z: <http://www.kr-stredocesky.cz/portal/odbory/kultura-a-kulturni-dedictvi/archeologie/>.

²⁸ Viz např. *Politika územního rozvoje* [online]. Ministerstvo pro místní rozvoj 2012 [cit. 28. 11. 2012] Dostupné z: <http://www.mmr.cz/Uzemni-planovani-a-stavebni-rad/Koncepce-Strategie/Politika-uzemniho-rozvoje-Ceske-republiky>, dále např. *Zásady územního rozvoje Jihomoravského kraje* [online]. Zastupitelstvo Jihomoravského kraje 2012 [cit. 28. 11. 2012] Dostupné z: <http://www.kr-jihomoravsky.cz/default.aspx?pubid=172350&typeid=2>, případně *Břeclav - „nový“ územní plán* [online]. Zastupitelstvo města Břeclavi 2012 [cit. 28. 11. 2012] Dostupné z: http://breclav.org/sub/ors/dokumenty/cat_view/120-odbor-rozvoje-a-spravy/391-oddeleni-urad-uzemniho-planovani/296-rozpracovana-upd/306-breclav/363-breclav-qnovyq-uzemni-plan.

²⁹ §§151n – 151r zákona č. 40/1964 Sb., Občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů.

Jak vyplývá z textu příspěvku, pozemek je tak úzce spojen s archeologickými nálezy, že je možné prohlásit, že pouze bez jakéhokoli zásahu do pozemku je možno zachovat celkovou kulturní hodnotu archeologických nálezů. V současnosti jdou tendence ochrany archeologického dědictví směrem k co nejmenším zásahům do kulturních vrstev³⁰ v pozemku, ale zároveň k záchraně co největšího množství informací a nálezů v rámci nevyhnutelných činností (většinou stavebních), které do těchto vrstev zasahují. Na to navazuje problém nenávratně mizejících archeologických lokalit, protože pokud je již jednou výzkum proveden, je pozemek v drtivé většině případů považován za informačně vyčerpaný. Proto je třeba chránit území s archeologickými lokalitami preventivně, zejména v souvislosti s udržitelným rozvojem území.

Právní řád České republiky nabízí řadu možností, jak chránit pozemek z hlediska životního prostředí, ochrana z hlediska památkové péče, zejména v návaznosti na archeologické nálezy, je však stejně nepostradatelná. Některé nástroje jsou obdobné, archeologické památková péče se však spoléhá zejména na ochranu vyplývající ze zákona o státní památkové péči. Jak již bylo vysvětleno výše, prohlášení pozemku za kulturní památku není obvyklé, avšak tuto možnost nelze vyloučit. Možnost chránit pozemek jako kulturní památku má pro archeologii určitá pozitiva, zejména z procesního hlediska. Archeologické nálezy prohlašuje ministerstvo kultury na základě dispoziční zásady, tedy na návrh odborné instituce – Archeologického ústavu Akademie věd České republiky, což je jistě z pohledu ochrany takto specifických věcí správné. Ministerstvo se tak návrhem musí zabývat a případný negativní výsledek správního řízení náležitě odůvodnit³¹. Hlavními správními subjekty tohoto řízení jsou tak právě Archeologický ústav a ministerstvo kultury, oproti například územnímu plánování, kde jsou zastoupeny pouze stanovisky či vůbec. Proces prohlašování kulturních památek má oproti ostatním nástrojům významnou výhodu v okamžitosti ochrany prohlašování nemovitosti. Ta je totiž chráněna prakticky již od zahájení řízení, ne až od vydání rozhodnutí. Nevýhodou statusu kulturní památky je fakt, že jsou prohlašovány pouze již potvrzené výskyty archeologických nálezů, nikoli preventivně chráněna potenciální naleziště. Z pohledu zachování nejvýznamnějších identifikovaných archeologických památek je však status kulturní památky dostatečný.

Ochrana by však měla směřovat k ochraně pozemku jako možného kulturního dědictví, ke speciálním režimům, které by chránily archeologické lokality ještě před tím, než jsou náhodně či intencionálně narušeny. Cestu k takovému řešení otvírají nástroje územní ochrany, ať již ty vycházející přímo ze zákona o státní

³⁰ V půdní stratigrafii jsou kulturní vrstvy ty, které vykazují přítomnost či činnost člověka v minulosti a zpravidla obsahují archeologické nálezy.

³¹ A proti takovému rozhodnutí je samozřejmě možné podat opravné prostředky, zvyšuje se tak pravděpodobnost, že nemovitost bude chráněna.

památkové péči, nebo ze stavebního zákona. Památkové zóny a památkové rezervace jsou jedním z východisek, avšak také směřují spíše k ochraně již rozpoznaných kulturně hodnotných území, ale mají už z vlastní definice bližší vztah k pozemku jako takovému než status kulturní památky. Jako negativum lze spatřovat složitější proces prohlašování, s tím, že Archeologický ústav v takovém případě již nemá pravomoc řízení zahájit, což ztěžuje prosazování jeho zájmů.

Územní plánování je naopak z hlediska preventivní ochrany kulturně významných pozemků jedním z nejlepších východisek, protože je zaměřeno na celkový rozvoj konkrétního území, plány jsou zpracovávány jednotlivými územními jednotkami, které spíše mají přesnou představu o hodnotách v rámci jejich katastrů. Z územního plánování se však vytrácí odborná památková složka, i když stanoviska orgánů státní památkové péče jsou nepostradatelná.

Nejvhodnější formou ochrany pozemku a jeho kulturní hodnoty, kterou zákon nabízí, je bezesporu vypracování plánů území s archeologickými nálezy. Jak již bylo zmíněno výše, toto ustanovení však bohužel zůstává bez reálného využití.

Pokud se vrátíme k původní úvaze o schrödingerovsky složitém určení území s archeologickými nálezy, fakt, že předpisy jsou relativně vhodně nastaveny tak, aby odpovídaly požadavkům památkové péče je bohužel negován jejich nevyužíváním a neefektivitou výkonu veřejné správy. Přitom správné nastavení úpravy a její aplikace by pomohly nejen památkové péči, ale i „druhé straně“, tedy stavebníkům. Možná není důležité, zda kočka v krabici je živá, nebo ne, ale to, že krabice je podstatnou součástí experimentu a je třeba najít způsob, jak k ní vhodně přistupovat.

Literature:

- Jurníková, J. et al: Správní právo. 5. dopl. vyd., Brno: Masarykova univerzita, 2004, 399 s.
- Moore, W. J.: Schrödinger, life and thought, Cambridge: Cambridge University Press, 1992, 528 s.
- Pekárek, M., Průchová, I.: Pozemkové právo, Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010, 334 s.
- Prokopová, K.: Fenomén soukromých archeologických sbírek a vývoj vlastnictví archeologických nálezů. In J. Kotásek (předseda), J. Bejček, V. Kratochvíl, N. Rozehnalová, P. Mrkývka, J. Hurdík, R. Polčák, J. Šabata, Dny práva 2011 – Days of Law 2011 Ovlivňování sféry soukromého práva právem veřejným v minulosti. Brno, 2011. od s. 174-154, 11 s.
- Schrödinger, E.: Die gegenwärtige Situation in der Quantenmechanik. In Naturwissenschaften, roč. 23, č. 48, od s. 807-812, 6 s.

- Varhaník, J.: Zákon o státní památkové péči: komentář. Vyd. 1., Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011, xxxii, 1161 s.
- Důvodová zpráva k zákonu č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 20. 11. 2012]
- Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 24. září 2002 sp. zn. 59 Ca 59/2002
- Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 99/2000 Sb. m. s., o přijetí Úmluvy o ochraně archeologického dědictví Evropy (revidované) In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 20. 11. 2012]
- Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 20. 11. 2012]
- Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 20. 11. 2012]
- Zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 20. 11. 2012]
- Zákon č. 40/1964 Sb., Občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 20. 11. 2012]
- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 20. 11. 2012]
- Archeologické nemovité a movité nálezy (památky) [online]. Národní památkový ústav 2012 [cit. 1. 12. 2012] Dostupné z: <http://www.npu.cz/pro-odborniky/pamatky-a-pamatkova-pece/pamatkovy-fond/uzemi-s-archeologickymi-nalezky/>.
- Břeclav - „nový“ územní plán [online]. Zastupitelstvo města Břeclavi 2012 [cit. 28. 11. 2012] Dostupné z: http://breclav.org/sub/ors/dokumenty/cat_view/120-odbor-rozvoje-a-spravy/391-oddeleni-urad-uzemniho-planovani/296-rozpracovana-upd/306-breclav/363-breclav-qnovyq-uzemni-plan.
- Ochrana archeologického dědictví [online]. Středočeský kraj 2012 [cit. 28. 11. 2012] Dostupné z: <http://www.kr-stredocesky.cz/portal/odbory/kultura-a-kulturni-dedictvi/archeologie/>
- Ochrana archeologického dědictví [online]. Středočeský kraj. [cit. 2011-04-19]. Dostupné z: <http://www.kr-stredocesky.cz/portal/odbory/kultura-a-kulturni-dedictvi/archeologie/>
- Politika územního rozvoje [online]. Ministerstvo pro místní rozvoj 2012 [cit. 28. 11. 2012] Dostupné z: <http://www.mmr.cz/Uzemni-planovani-a-stavebni-rad/Koncepce-Strategie/Politika-uzemniho-rozvoje-Ceske-republiky>

- Státní archeologický seznam [online]. Národní památkový ústav 2012 [cit. 20. 11. 2012] Dostupné z: <http://www.npu.cz/pro-odborniky/pamatky-a-pamatkova-pece/zakladni-odborne-specializace/archeologie/sas/>
- Ústřední seznam nemovitých památek [online]. Národní památkový ústav 2012 [cit. 28. 11. 2012]. Dostupné z: <http://monumnet.npu.cz/monumnet.php>
- Zásady územního rozvoje Jihomoravského kraje [online]. Zastupitelstvo Jihomoravského kraje 2012 [cit. 28. 11. 2012] Dostupné z: <http://www.kr-jihomoravsky.cz/default.aspx?pubid=172350&typeid=2>

Contact – email

Klara.Prokopova@law.muni.cz

OHROŽENÍ PROVOZU NA POZEMNÍCH KOMUNIKACÍCH MAJÍCÍ PŮVOD NA POZEMCÍCH URČENÝCH K PLNĚNÍ FUNKCÍ LESA – ANALÝZA ODPOVĚDNOSTNÍCH VZTAHŮ

IVANA PRŮCHOVÁ - TOMÁŠ KOCOUREK

Právnická fakulta Masarykovy univerzity - Nejvyšší správní soud

Abstract in original language

Ve svém příspěvku se zabýváme řešením rozličných situací, v nichž je provoz na pozemních komunikacích ohrožen nebezpečím, které má svůj původ na pozemcích určených k plnění funkcí lesa (pád stromů či kamení, sesun zeminy apod.). Právní úprava potenciálně nabízí několik různých prostředků ochrany vlastníka a provozovatele pozemní komunikace, které se však podstatně liší co do určení, který z vlastníků je povinen nést náklady na provedení opatření k odstranění nebezpečí. Vzájemný vztah těchto prostředků je však zastřený, a proto se v příspěvku snažíme objasnit především otázku, zda lze k řešení situace využít kterýkoliv z těchto prostředků, popř. který z nich je ten jediný přípustný.

Key words in original language

Pozemní komunikace; pozemky určené k plnění funkcí lesa; odpovědnost vlastníka pozemku.

Abstract

Our paper deals with different situations in which the traffic on the roads is endangered by a threat originating from the forest estates (the fall of trees or stones, the slide down of soil etc.). The law potentially provides with different means of protection of the road owner which significantly differ as for determining the person who is obliged to bare the costs of measures eliminating the risks. The mutual relation of these legal means is ambiguous and therefore our aim is to clarify whether it is acceptable to use any of these means, eventually which one is the only admissible.

Key words

Roads; forest estates; liability of the land owner for the damage.

1. OBECNÁ VÝCHODISKA

Není sporu o tom, že většina lidských činností, které se odvíjí v území, se může dostat – a také se skutečně dostává – do nejrozumnějších vzájemných střetů. S ohledem na princip prevence je nezbytné, aby na předvídatelné, v úvahu přicházející kolize bylo

reagováno i ve sféře právní regulace. A to jak pravidly chování, jejichž cílem je zabránit vzniku střetů či je omezit na nejnižší možnou míru, tak pravidly, která řeší režim nápravy v situaci, kdy k nim dojde.

Ve vztahu k určitým provozům nelze ponechat prevenci jejich ohrožení toliko obecným preventivním povinnostem, ale naopak je s ohledem na specifika provozů nezbytné řešit jejich ochranu před možnými negativními dopady z okolí i zakotvením speciálních pravidel.

Za typickou oblast lidské aktivity, která vyžaduje „zvýšenou“ ochranu před jejím ohrožením negativními vlivy z okolí, lze podle nás považovat dopravu. Jde především o pozemní komunikace¹, a to všechny jejich kategorie (dálnice, silnice, místní komunikace a účelové komunikace), jako části území, s nimiž může být spojen vznik situací, které mohou vyvolat nebezpečí (riziko) jejich ohrožení či poškození. Podobně může docházet i k ohrožení železniční dráhy² či pozemků souvisejících s leteckou dopravou.³

¹ Ohrožení pozemních komunikací považujeme co do jejich povahy a četnosti výskytu za natolik závažné, že jim hodláme věnovat pozornost. Některé z učiněných závěrů jsou využitelné i pro oblasti dalších druhů dopravy.

² Srov. blíže § 10 odst. 1 zákona č. 266/1994 Sb., o drahách, ve znění pozdějších předpisů, podle něhož jsou vlastníci nemovitosti v sousedství dráhy povinni strpět, aby na jejich pozemcích byla provedena nezbytná opatření k zabránění sesuvů půdy, padání kamenů, lavin a stromů nebo jejich částí, vznikne-li toto nebezpečí výstavbou nebo provozem dráhy nebo přírodními vlivy; vznikne-li toto nebezpečí z jednání těchto vlastníků, jsou povinni učinit nezbytná opatření na svůj náklad. O rozsahu a způsobu provedení nezbytných opatření a o tom, kdo je provede, rozhodne drážní správní úřad. Podle § 10 odst. 2 zákona o drahách drážní správní úřad zjišťuje zdroje ohrožování dráhy a zdroje rušení drážního provozu na nich. Zjistí-li zdroj ohrožení jiný, než je uveden v odstavci 1, nařídí drážní správní úřad odstranění jeho provozovateli nebo vlastníku. Nevyhoví-li provozovatel nebo vlastník zdroje ohrožení, drážní správní úřad rozhodne o odstranění zdroje ohrožení na jeho náklady.

³ V souvislosti s územím (pozemky) využívaným k letecké dopravě jde především o ustanovení vztahující se k provozování letišť a jiných leteckých staveb dle zákona č. 49/1997 Sb., o civilním letectví, ve znění pozdějších předpisů. Jmenovitě § 42 umožňuje provozovateli letiště nebo jiných leteckých staveb vstupovat na cizí pozemky za účelem zajištění provozování letišť a jiných leteckých staveb, případně odstraňování překážek omezujících provozování letišť nebo leteckých staveb, a to i mimo ochranné pásmo, po předchozím prokazatelném informování vlastníka. Přitom je povinen dbát toho, aby užívání pozemků a staveb na nich stojících bylo co nejméně rušeno a aby vstupem a činnostmi nevznikly škody, kterým je možno zabránit. Výkon těchto oprávnění musí být omezen na nezbytnou dobu a nezbytnou míru. Vlastník nemovitosti je povinen strpět omezení vlastnického práva ke své nemovitosti při výkonu uvedeného oprávnění. Tímto ustanovením není dotčeno právo na náhradu škody podle občanského zákoníku.

Bez ohledu na to, zda zvláštní právní úprava obsahuje speciální ustanovení, týkající se ukládání opatření k odstranění zdrojů ohrožení, je třeba zdůraznit, že všechny subjekty „vstupující“ do možných kolizních situací jsou povinny chovat se preventivně ve smyslu § 415 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o. z.“), tedy aby nedocházelo ke škodám. Rovněž tak každý, komu škoda hrozí, je ve smyslu § 417 odst. 1 o. z. povinen zakročit k jejímu odvrácení, a to způsobem přiměřeným okolnostem ohrožení. A konečně, ohrožený má dle § 417 odst. 2 o. z. v případě vážného ohrožení právo domáhat se, aby soud uložil tomu, v jehož chování má vážné ohrožení původ, povinnost provést vhodné a přiměřené opatření k odvrácení hrozící škody.

Pro úplnost považujeme za vhodné uvést, že v mimořádných situacích se na odstranění zdrojů ohrožení mohou podílet i složky integrovaného záchranného systému⁴, především pak v situacích vzniku mimořádného a bezprostředního ohrožení, a to buď výlučně, nebo jako jeden z více subjektů (např. v první fázi zásahu proti zdroji ohrožení s tím, že posléze v dalších fázích bude povinen k provedení dalších opatření subjekt dle § 35 odst. 1 či odst. 2 zákona o pozemních komunikacích).

Z celé škály možných ohrožení upíráme v tomto příspěvku pozornost především na případy ohrožení pozemních komunikací a provozu na nich, které mají původ na pozemcích určených k plnění funkcí lesa.

2. ZDROJE OHROŽENÍ POZEMNÍ KOMUNIKACE

Ve vztahu k pozemním komunikacím si lze představit celou škálu „konfliktních“ situací, v nichž se pozemní komunikace může dostat do střetu se svým okolím.

Z hlediska časového mohou tyto situace souviset s etapou výstavby pozemních komunikací či se týkat pozemních komunikací již dokončených. V případě dokončených pozemních komunikací se může ohrožení vztahovat k pozemní komunikaci jako stavbě⁵.

⁴ Srov. blíže zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

⁵ Účelová komunikace může být jak stavbou, tak „zpracováním“ pozemku. Podle toho jde tedy o ohrožení stavby, nebo o ohrožení pozemku. Srov. blíže např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 9. 2009, čj. 5 As 62/2008 - 59. Nejvyšší soud nicméně popírá správnost právního názoru Nejvyššího správního soudu a setrvává na názoru, že účelová komunikace je vždy pouhým zpracováním povrchu pozemku, a tedy jeho součástí – viz rozsudek ze dne 17. 10. 2012, sp. zn. 22 Cdo 766/2011.

Současně nebo výlučně může toto ohrožení ve vztahu k „dokončené“ komunikaci být i rušením provozu na ní.

Výše uvedené skutečnosti opodstatňují, že zákonodárce neponechal regulaci prevence ohrožení toliko na obecné soukromoprávní úpravě, ale naopak přijal i – a již na tomto místě zdůrazněme, že nad rámec obecné soukromoprávní úpravy, jejíž aplikaci tím nevyloučil – speciální úpravu, kterou logicky zařadil do zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), a to konkrétně do ustanovení § 35. S ohledem na existující kategorizaci pozemních komunikací, vymezenou v § 2 zákona o pozemních komunikacích, je ustanovení § 35 aplikovatelné ve vztahu k dálnicím, silnicím a místním komunikacím, ne však ve vztahu k účelovým komunikacím.

Původní znění § 35 zákona o pozemních komunikacích se však vyvíjelo v návaznosti na požadavky praxe a na záměr uvést jeho znění do souladu s režimem § 22 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „lesní zákon“).

Podle původního znění § 35 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích byl povinným subjektem k odstranění zdroje ohrožení dálnice, silnice a místní komunikace provozovatel nebo vlastník zdroje ohrožení. Nařídít odstranění zdroje ohrožení mohl rozhodnutím silniční správní úřad. V případě, že provozovatel nebo vlastník zdroje ohrožení tento zdroj neodstraní, mohl silniční správní úřad rozhodnout o jeho odstranění jiným subjektem na náklady provozovatele nebo vlastníka zdroje ohrožení. Tato konstrukce se jevila jako nepřiměřeně tvrdá⁶, a proto za pomoci inspirace v § 22 odst. 1 lesního zákona bylo v průběhu projednávání návrhu novely

⁶ A nejen to. Lze se důvodně domnívat, že pokud by byla původní úprava § 35 zákona o pozemních komunikacích předložena Ústavnímu soudu, patrně by ji zrušil pro rozpor s ústavním pořádkem. K tomuto názoru nás vede náleží Ústavního soudu ze dne 6. 3. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 11/01, jímž soud zrušil analogickou úpravu § 10 zákona o drahách. Právní normě obsažené v § 10 zákona o drahách vytkl, že je příliš rigidní, neboť za všech okolností ponechává odpovědnost za odstranění zdroje ohrožení dráhy na vlastníkově sousední nemovitosti. Ústavní soud poukázal na to, že existuje spousta situací, ve kterých by byla specifická povinnost prevence vlastníka nemovitosti nad jeho reálné možnosti a jeho následná odpovědnost za zdroj ohrožení v rozporu s principem přiměřenosti. Soud zdůraznil, že zdaleka nejde pouze o situace „vis maior“. Vždy je nutno každý případ pečlivě posuzovat s přihlédnutím ke všem jeho okolnostem, což však § 10 zákona o drahách znemožňoval. Prevenční povinnost dle § 35 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích byla původně koncipována stejným způsobem jako obdobná úprava zákona o drahách. Novelizace zákona o pozemních komunikacích provedená zákonem č. 102/2000 Sb. tak odstranila ústavněprávní deficit úpravy odpovědnosti za zdroje ohrožení pozemních komunikací. Novou úpravu § 35 zákona o pozemních komunikacích pak Ústavní soud v uvedeném nálezu dává za vzor v tom smyslu, že umožňuje citlivě reagovat na konkrétní okolnosti vzniku ohrožení a dle toho volit osobu povinnou k odstranění zdroje ohrožení.

zákona o pozemních komunikacích Senátem Parlamentu ČR v roce 2000 navržen tehdejším senátorem Vladimírem Opltem⁷ novelizovat ustanovení § 35 a případy ohrožení a rušení co do jejich povahy diferencovat, a to právě s cílem určení subjektů povinných k jejich odstranění. Jmenovitě navrhl doplnit do § 35 nové znění odst. 1, z něhož by vyplývalo, že určité zdroje ohrožení napříště nebudou povinni odstraňovat vlastníci nemovitostí v sousedství dálnice, silnice a místní komunikace a jejich povinností bude pouze taková opatření na svých nemovitostech strpět. Aniž bychom detailně analyzovali celý legislativní proces, týkající se novelizace § 35 zákona o pozemních komunikacích, považujeme za vhodné shrnout, že záměr novelizovat § 35 zákona o pozemních komunikacích byl realizován, nicméně ani poté nelze právní režim § 35 odst. 1 ve spojení s § 35 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích, ve znění zákona č. 102/2000 Sb., účinného od 1. 7. 2000, považovat za jednoznačný a bezproblémový⁸. Domníváme se proto, že je potřebné věnovat mu pozornost.

Nyní se věnujme tomu, jak zákon o pozemních komunikacích zdroje ohrožení dálnic, silnic a místních komunikací kategorizuje a jaké důsledky z toho vyplývají co do povinnosti jejich odstranění.

Do první kategorie zařazuje § 35 odst. 1 věta první před středníkem zákona o pozemních komunikacích sesuvy půdy, padání kamenů, lavin a stromů nebo jejich částí, jejichž původ může souviset za a) s výstavbou nebo provozem dálnice, silnice a místní komunikace nebo za b) s přírodními vlivy. V tomto případě jsou vlastníci nemovitostí v sousedství dálnice, silnice a místní komunikace povinni

⁷ Za zmínku podle nás stojí reakce na pozměňovací návrh senátora V. Oplta ze strany tehdejšího ministra dopravy Antonína Peltráma, který v rozpravě k němu uvedl, že je ochoten vyvinout jakékoli úsilí, aby byl přijat zákon, který bude řešit zdroje ohrožení samostatným zákonem s tím, že vyslovil názor, že nepovažuje za systémové řešit tuto problematiku v zákoně, který se týká veřejných komunikací. Viz stenozáznam ze schůze Senátu konané dne 24. 2. 2000 (cit. dne 11. 11. 2012). Dostupný z: <http://www.senat.cz/xqw/xervlet/psssenat/hlasovani?action=steno&O=2&IS=1941&T=177#st177č>. Osobně si dovedeme představit obecnou úpravu týkající se zdrojů ohrožení dopravy, nicméně stejně tak vidíme jako možné řešit tuto problematiku v jednotlivých právních předpisech, které upravují konkrétní způsoby dopravy. Navíc – pokud je nám známo – do dnešní doby nebyl návrh takového obecného zákona zpracován.

⁸ Analýze ustanovení § 35 zákona o pozemních komunikacích se věnují především komentáře k němu - srov. např. Kočí, R. Zákon o pozemních komunikacích s komentářem, prováděcími předpisy a vzory správních rozhodnutí a jiných právních aktů. 3. vydání. Praha: Leges, 2010, s. 197 – 199, dále Fastr, P. – Čech, J. Zákon o pozemních komunikacích s komentářem, se souvisejícími a prováděcími předpisy. 10. aktualizované a rozšířené vydání podle stavu k 1. 2. 2010, Linde: Praha, 2010, s. 94 – 95. Nevěnují však bližší pozornost specifickým aspektům, které se týkají pozemků určeným plnění funkcí lesa ani návaznostem na prostředky upravené v občanském zákoníku.

strpět, aby na jejich pozemcích byla provedena nezbytná opatření. Co do povahy lze výše uvedené situace podřadit do dalších dvou odlišných subkategorií. Do první náleží případy, které mají původ v činnosti provozovatele pozemní komunikace, do druhé pak případy „vis maior“, neboť jejich původ souvisí s působením přírodních vlivů. Subjektem povinným k učinění nezbytných opatření na svůj náklad jsou v obou těchto případech provozovatelé pozemních komunikací. Vlastníci sousedících nemovitostí jsou povinni jejich provedení strpět. Tuto vnitřní diferenciaci jak povahy zdrojů ohrožení pozemní komunikace, tak subjektů povinných k jejich realizaci považujeme za logickou a správnou.

Do druhé kategorie řadí § 35 odst. 1 věta první za středníkem zákona o pozemních komunikacích případy ohrožení (nebezpečí) uvedených komunikací, která mají původ v jednání⁹ vlastníka nemovitosti sousedící s pozemní komunikací. V tomto případě jsou povinni učinit nezbytná opatření naopak sami vlastníci těchto nemovitostí, a to na svůj náklad.

Ve všech výše uvedených situacích rozhodne o rozsahu a způsobu provedení nezbytných opatření a o tom, kdo je provede, silniční správní úřad. V těchto souvislostech si je třeba uvědomit i to, že zejména ve vztahu k situacím, které souvisí s opatřeními u pozemních komunikací, na nichž probíhá silniční provoz, je nezbytné vyřešit i otázky týkající se jeho dočasného omezení.

Do třetí kategorie zařazuje § 35 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích všechny ostatní zdroje ohrožení (ohrožování) dálnice, silnice a místní komunikace a zdroje rušení silničního provozu. K jejich odstranění je povinen provozovatel nebo vlastník zdroje na svůj náklad. Pod pojem „jiné zdroje ohrožení“ (rozuměj jiné než uvedené v § 35 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích) jsou zařaditelné zdroje mající původ v povaze věci či povaze provozu, které ohrožují dálnici, silnici a místní komunikaci. Před podřazením konkrétních situací § 35 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích je nutné pečlivě vyhodnotit, zda se nejedná o některý z případů předvídaných v odstavci 1. Je třeba vzít na zřetel, že při podřazení konkrétní situace § 35 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích nese náklady na provedení uložených opatření vždy (bez jakékoliv výjimky) vlastník zdroje ohrožení. Zejména v situacích, kdy by se jevílo jako nespravedlivé, aby náklady na provedení opatření nesl vlastník zdroje ohrožení, je vhodné detailně zkoumat, zda není možné

⁹ Ztotožňujeme se se závěry v komentářích k zákonu o pozemních komunikacích citovaných v pozn. č. 8, že „jednáním“ je třeba rozumět nejen aktivní činnost, ale i pasivní nečinnost, pokud nese znaky nedbalosti (např. jmenovitě zanedbání péče o stromy). Srov. Fastr, P. – Čech, J. Zákon o pozemních komunikacích s komentářem, se souvisejícími a prováděcími předpisy. 10. aktualizované a rozšířené vydání podle stavu k 1. 2. 2010, Linde: Praha, 2010, s. 95, ve spojení s Kočí, R. Zákon o pozemních komunikacích s komentářem, prováděcími předpisy a vzory správních rozhodnutí a jiných právních aktů. 3. vydání. Praha: Leges, 2010, s. 197.

danou situaci podřadit § 35 odst. 1 věty první před středníkem zákona o pozemních komunikacích, a to třeba prostřednictvím širší interpretace pojmů relevantních z hlediska této právní normy („výstavba“, „provoz komunikace“ nebo „přírodní vlivy“).

Je nesporné, že prvním krokem a základem pro eventuální rozlišení, resp. zařazení, zdrojů ohrožení a rušení do výše uvedených kategorií je jejich identifikování, slovy zákonodárce „zjištění“.

Ač první věta § 35 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích stanoví, že zdroje ohrožování dálnice, silnice a místní komunikace a zdroje rušení silničního provozu zjišťuje silniční správní úřad, není podle nás pochyb o tom, že jde o speciální ustanovení preventivního rázu, které samozřejmě nevylučuje, ale doplňuje povinnost preventivního sledování možných zdrojů ohrožení a rušení jak vlastníky a provozovateli dálnic, silnic a místních komunikací, tak vlastníky nemovitostí v jejich sousedství. Je tedy možno uzavřít, že identifikace zdroje ohrožení či rušení může vyplynout ze zjištění všech výše uvedených subjektů.

S ohledem na to, že se jedná o zdroje ohrožení objektů (dálnic, silnic, místních komunikací), které slouží k silničnímu provozu, je třeba zajistit jejich odstranění v odpovídajícím rozsahu. Při stanovení rozsahu ukládaného opatření je nutné mít vždy na paměti, že práva vlastníka nemovitosti, na níž bude opatření realizováno, musí být v co největší míře šetřena. Je proto zcela namístě, že i o rozsahu a způsobu provedení rozhoduje silniční správní úřad. V řadě případů může být realizace opatření takového rázu, že omezí, nebo dokonce vyloučí možnost provozu na pozemní komunikaci.

Ať se jedná o rozhodování o rozsahu a způsobu provedení nezbytných opatření týkajících se ohrožení v režimu § 35 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, nebo o nařízení odstranění zdroje ohrožení v režimu § 35 odst. 2 či rozhodnutí o odstranění zdrojů ohrožení v případě, že provozovatel nebo vlastník zdroje ohrožení podle § 35 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích sám na své náklady zdroj neodstraní, je třeba ve správním řízení vedeném silničním správním úřadem vždy věnovat pozornost tomu, jaká je povaha nemovitého majetku, s nímž zdroj ohrožení souvisí. Tímto závěrem nechceme vyjádřit nic jiného, že nejen věcně, ale i procesně je významné zjištění, zda půjde např. o opatření na objektech, které jsou či nejsou předmětem ochrany podle zvláštních předpisů. Jako příklad je možno uvést opatření týkající se pozemků v režimu lesního zákona a porostů na nich, dále např. opatření týkající se dřevin rostoucích mimo les v režimu zákona o ochraně přírody a krajiny. Ve vztahu k lesnímu zákonu lze dovodit, že bude zapotřebí souhlasu orgánu státní správy lesů podle § 14 odst. 2 lesního zákona, neboť řízení o nezbytných opatřeních podle § 35 zákona o pozemních komunikacích je nesporně řízením, které se bude týkat zájmů chráněných lesním zákonem. Ve vztahu k zákonu o ochraně přírody a krajiny půjde podle nás o nutnost rozhodnout po dohodě s orgánem ochrany přírody ve smyslu § 65 zákona o ochraně přírody a krajiny, případně získat závazné stanovisko dle § 4 odst. 2 zákona o ochraně

přírody a krajiny, nebo souhlas podle § 46 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny se zásahem do památného stromu atd.

3. OPATŘENÍ K ZAJIŠTĚNÍ BEZPEČNOSTI A MAJETKU DLE LESNÍHO ZÁKONA

Lesní zákon upravuje speciální nástroj, jenž slouží k ochraně bezpečnosti osob a majetku, v § 22. Podle tohoto ustanovení jsou vlastníci nemovitostí nebo investoři¹⁰ staveb a zařízení povinni provést opatření k zajištění svých pozemků, staveb a zařízení před škodami. Jedná se tedy o nástroj preventivní povahy, který slouží k zamezení vzniku škod. Specifickým způsobem doplňuje generální prevenční klauzuli obsaženou v § 415 o. z., dle níž je povinen si každý počínat tak, aby nedocházelo ke škodám na zdraví, majetku, životním prostředí a přírodě.¹¹ Specifičnost spočívá v tom, že § 22 lesního zákona neukládá povinnost vlastníkovu pozemku určeného k plnění funkcí lesa, nýbrž třetím osobám (konkrétně vlastníkům nemovitostí a zařízení ohrožených nebezpečím pocházejícím z pozemku určeného k plnění funkcí lesa). Prevenční povinnost je tak rozšířena i na jiné subjekty. Ve vztahu k vlastníkům pozemků určených k plnění funkcí lesa se nicméně v případech upravených § 22 lesního zákona užije generální prevenční povinnosti obsažené v § 415 o. z.¹² Vlastník pozemku určeného k plnění funkcí lesa je povinen užívat pozemek a spravovat ho takovým způsobem, aby jeho stav nezpůsobil škodu jinému, což zahrnuje též povinnost provádět opatření zamezující či snižující možnost vzniku škody a činit opatření k jejímu odvrácení. Mimo jiné je tedy povinen přijmout včasná opatření zamezující tomu, aby provoz na komunikacích přiléhajících k pozemkům určeným k plnění funkcí lesa nebyl narušován přesahujícími větvemi či stromy, které hrozí pádem (lesní porosty jako trvalé porosty jsou součástí pozemku určeného k plnění funkcí lesa, a náleží proto vlastníkovu pozemku).

Zákon demonstrativně uvádí, jakým typovým škodám mají opatření přijatá na základě § 22 lesního zákona zamezit; jde o škody způsobené sesuvem půdy, padáním kamenů, pádem stromů nebo jejich částí, přesahem větví a kořenů, zastíněním a lavinami. Podstatným znakem je, že vyjmenovaná rizika, jejichž realizací by mohla být způsobena škoda na nemovitostech či zařízeních, mají původ na pozemcích určených k plnění funkcí lesa.

¹⁰ Užitím slova investor dává lesní zákon na srozuměnou, že preventivní opatření je třeba provádět již ve fázi výstavby nemovitosti či instalace zařízení. Povinnost provádět tato opatření ovšem trvá po celou dobu existence stavby či zařízení, to se však již hovoří o vlastníkovu.

¹¹ Drobník, J. – Dvořák, P. Lesní zákon. Komentář. Wolters Kluwer: Praha, 2010, s. 71.

¹² Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 12. 6. 2003, sp. zn. 25 Cdo 2183/2001.

Předmětem ochrany jsou jak stavby, tak pozemky (zde bude přicházet v úvahu především ochrana součástí pozemku – zejména zpevněných ploch, pozemních komunikací) a dále též rozličná zařízení. S ohledem na textaci zákona, především pak na nedostatek bližší specifikace, je třeba dojít k závěru, že ochrana je poskytována nejen nemovitostem a zařízením na pozemcích určených k plnění funkcí lesa, ale též na pozemcích sousedících, které nejsou určeny k plnění funkcí lesa. Přitom pojem „sousedící“ pozemek je třeba vykládat spíše extenzivně tak, aby byl naplněn účel tohoto ustanovení, jímž je dostatečné zajištění ochrany majetku a zdraví před nebezpečím, které má původ na pozemcích určených k plnění funkcí lesa.

Dále je třeba zdůraznit, že povinnost vlastníků ohrožených nemovitostí a zařízení provést opatření k ochraně osob a majetku se vztahuje toliko na opatření prováděná na ohrožených nemovitostech či zařízeních. Jinými slovy, povinnost provést opatření se týká jen zásahů provedených na objektech ve vlastnictví osoby, kterou tato povinnost stíhá. Rozsah prevenční povinnosti je vymezen slovy „nezbytně nutná opatření“. Jedná se o pojem značně flexibilní, který dovoluje reagovat na konkrétní rozsah a intenzitu hrozby, jež má být opatřeními odvrácena. Pokud vlastník nemovitosti nebo zařízení zanedbá povinnost přijmout nezbytně nutná preventivní opatření a dojde ke vzniku škody na majetku, na zdraví nebo na životě, odpovídá za vzniklou škodu, neboť k ní došlo v důsledku porušení jeho povinnosti. Ustanovení § 22 odst. 1 lesního zákona nicméně nelze vnímat jako normu vylučující odpovědnost vlastníka pozemku určeného k plnění funkcí lesa za škodu. Ba naopak, platí, že vlastník pozemku určeného k plnění funkcí lesa je povinen předcházet vzniku škod a odpovídá za škodu, která vznikne porušením jeho povinnosti na jiných pozemcích, budovách, zařízeních či na zdraví (§ 420 o. z.). Naproti povinnosti vlastníků pozemků určených k plnění funkcí lesa stojí povinnost vlastníků nemovitostí a zařízení provést potřebná preventivní opatření. V případě, že dojde ke vzniku škody na nemovitostech nebo zařízeních, která má původ v nebezpečí pocházejícím z pozemku určeného k plnění funkcí lesa, je třeba se nejprve zabývat tím, zda jsou splněny podmínky odpovědnosti vlastníka pozemku určeného k plnění funkcí lesa za škodu, a teprve poté tím, zda vlastník poškozené nemovitosti nebo zařízení neporušil svoji povinnost dle § 22 odst. 1 lesního zákona. Pokud by totiž bylo prokázáno, že vlastník poškozené nemovitosti nebo zařízení porušil svoji povinnost, a tedy vznik škody spoluzavinil, nese škodu poškozený poměrně nebo zcela (§ 441 o. z.). Režim § 22 odst. 1 lesního zákona je třeba považovat za ulehčení pozice vlastníků pozemků určených k plnění funkcí lesa a přenesení odpovědnosti i na jiné subjekty vyvíjející své aktivity v blízkosti pozemků určených k plnění funkcí lesa. Důvodem přijetí této specifické úpravy je snaha vyvážit odpovědnost všech subjektů a zohlednit specifický charakter rizik, která mají původ na pozemcích určených k plnění funkcí lesa.

Z § 22 odst. 1 lesního zákona jednoznačným způsobem nevyplývá, zda orgán státní správy lesů může rozhodnutím uložit vlastníkovu ohrožené nemovitosti či zařízení, aby na svém pozemku provedl preventivní opatření. Domníváme se, že v případě, kdy vlastník nebo

investor nemovitosti či zařízení neplní svoji povinnost provádět preventivní opatření proti vzniku škod, které by měly původ na pozemcích určených k plnění funkcí lesa, nelze vlastníkov ani investorovi tuto povinnost uložit autoritativním aktem aplikace práva (soudním či správním rozhodnutím). Sankcí za porušení povinnosti totiž je právě omezení či vyloučení odpovědnosti vlastníka pozemku určeného k plnění funkcí lesa za škodu. Jestliže zákon v § 22 odst. 1 stanoví, že rozsah a způsob zabezpečovacích opatření určí orgán státní správy lesů, jedná se dle našeho názoru o opatření činěná na pozemku určeném k plnění funkcí lesa, tedy na cizím pozemku (viz níže).

Lesní zákon umožňuje vlastníkům ohrožených nemovitostí a zařízení provést opatření k zajištění bezpečnosti osob a majetku na pozemcích určených k plnění funkcí lesa, jež nejsou v jejich vlastnictví. Provedení opatření je však vázáno na povolení orgánu státní správy lesů, vlastník nemovitosti či zařízení je nemůže provádět o své vlastní vůli.¹³ Rovněž v tomto případě je rozsah povolených opatření omezen. Vlastník nemovitosti či zařízení je oprávněn provést jen ta opatření, která jsou nezbytně nutná k odvrácení bezprostředního ohrožení předmětů ochrany.¹⁴ Tento nástroj nelze extendovat i na navazující opatření, která mají charakter sanační či uvedení pozemku do původního stavu. Bezvýhradné lpění na požadavku minimalizace zásahu je odůvodněno i kontextem dané úpravy. Opatření prováděná dle § 22 lesního zákona představují zákonem aprobovaný zásah do vlastnického práva třetí osoby (vlastníka pozemku určeného k plnění funkcí lesa), a to i bez jejího souhlasu. Oprávnění vlastníka ohrožené nemovitosti nebo zařízení totiž odpovídá zákonem výslovně upravená povinnost vlastníka pozemku určeného k plnění funkcí lesa strpět provedení opatření na svém pozemku. Takovýto vrchnostenský zásah do jednoho ze základních práv proto musí být přiměřený. Při hodnocení přiměřenosti zásahu se bere v úvahu nejen jeho účelnost (zaměření na naplnění sledovaného cíle – ochrany osob a majetku), ale také nezbytnost a minimalizace. Judikatura dovodila, že řízení o stanovení oprávnění provést opatření na pozemcích určených k plnění funkcí lesa lze zahájit pouze na návrh vlastníka ohrožené nemovitosti nebo zařízení. Orgán státní správy lesů neukládá v takovém případě žadateli povinnost provést opatření na pozemku určeném k plnění funkcí lesa, nýbrž mu zakládá oprávnění.¹⁵ Nicméně je možné setkat se i s opačnými názory, dle nichž lze na základě § 22 odst. 1 lesního zákona uložit vlastníkov nemovitostí nebo zařízení, aby provedl preventivní opatření na cizím pozemku určeném k plnění

¹³ Staněk, J. Lesní zákon v teorii a praxi. Úplné znění zákona s komentářem. Matice lesnická: Písek, 1996, s. 71.

¹⁴ Viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2005, čj. 5 As 2/2004 – 55.

¹⁵ Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 18. 1. 2006, čj. 15 Ca 85/2005 – 34.

funkcí lesa.¹⁶ Jedná se o zásadní otázku, jejíž řešení nelze dovodit pouze z textu příslušného ustanovení, nýbrž je třeba vzít do úvahy zejména systematiku všech prostředků právní ochrany, kontext právní úpravy a hodnotová hlediska (právě ta se mohou u různých autorů lišit).

Argumentace Krajského soudu v Ústí nad Labem obsažená v cit. rozsudku se jeví jako přesvědčivá. Vskutku není na místě, aby orgán státní správy lesů zahajoval z moci úřední řízení a ukládal třetí osobě, aby na pozemku určeném k plnění funkcí lesa provedla preventivní opatření. Tím méně vzhledem k tomu, že náklady na provedení těchto opatření nese vlastník ohrožené nemovitosti nebo zařízení. Bylo by nepřiměřené ukládat třetí osobě (vlastníkovi ohrožené nemovitosti nebo zařízení) provedení preventivních opatření na cizím pozemku na vlastní náklady, jestliže hrozba vzniku škody vznikla z důvodu porušení generální prevenční povinnosti vlastníka pozemku určeného k plnění funkcí lesa (§ 415 o. z.). Opačný výklad, tj. že je možné třetí osobě uložit povinnost provést na pozemku určeném k plnění funkcí lesa opatření k zabránění vzniku škody, by ve svém důsledku zbavoval vlastníka pozemku určeného k plnění funkcí lesa odpovědnosti za stav svého majetku. Byť je provedení preventivních opatření v zájmu vlastníka ohrožené nemovitosti nebo zařízení, nemůžeme z hlediska hodnotového akceptovat, aby povinnost zabránit vzniku škody a nést navíc též náklady na provedení opatření tížila výlučně jeho.

Není vyloučeno, aby se vlastník ohrožené nemovitosti nebo zařízení domáhal u soudu toho, aby byla vlastníku pozemku určeného k plnění funkcí lesa uložena povinnost provést vhodné a přiměřené opatření k odvrácení hrozící škody (§ 417 odst. 2 o. z.).¹⁷ Prostřednictvím žaloby opírající se o § 417 odst. 2 o. z. se lze domáhat toho, aby žalovanému byla uložena povinnost konat, na rozdíl od žaloby negatorní vycházející z úpravy tzv. sousedských práv (§ 127 odst. 1 o. z.), na jejímž základě lze žalovanému uložit pouze povinnost zdržet se určitého jednání.¹⁸ Ustanovení § 22 odst. 1 lesního zákona je třeba vykládat jako normu zakládající ve vztahu ke třetím osobám

¹⁶ Dle tohoto výkladu postupoval orgán státní správy lesů v případě, který Nejvyšší správní soud projednával pod sp. zn. 5 As 2/2004. K této právní otázce se Nejvyšší správní soud nevyjádřil, nicméně ani v náznaku nepoukázal na to, že by nebylo možné ukládat vlastníkově ohrožené nemovitosti nebo zařízení povinnost provést opatření na cizím pozemku.

¹⁷ Jestliže Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 12. 6. 2003, sp. zn. 25 Cdo 2183/2001, připustil existenci prevenční povinnosti vlastníka pozemku určeného k plnění funkcí lesa (§ 415 o. z.), pak je třeba připustit v případě vážného ohrožení možnost domáhat se plnění prevenční povinnosti vlastníka pozemku u soudu.

¹⁸ Viz stanovisko Nejvyššího soudu ze dne 23. 6. 1987, sp. zn. Cpj 203/86, publ. in Sbirka soudních rozhodnutí a stanovisek pod č. 3/1988, sv. 2 – 3, 1988.

oprávnění (což odpovídá i doslovnému znění zákona, který výslovně hovoří o oprávnění provést opatření i na pozemcích určených k plnění funkcí lesa), nikoliv povinnost. Nepředstavuje tak identický právní prostředek ochrany jako žaloba na plnění založená na § 417 odst. 2 o. z. Žalobou se může vlastník ohrožené nemovitosti nebo zařízení, event. i jakákoliv jiná osoba, již hrozí škoda, domáhat toho, aby soud uložil vlastníkově pozemku určeného k plnění funkcí lesa provedení preventivního opatření k zabránění vzniku škod.¹⁹ Aktivně legitimovanou osobou je nepochybně i vlastník, resp. provozovatel pozemní komunikace, neboť odpovídá za stav komunikace, bezpečnost provozu a eliminaci ohrožení provozu na komunikaci. Pokud by vlastník pozemku určeného k plnění funkcí lesa dobrovolně neprovedl opatření uložená rozhodnutím soudu, bylo by možné domáhat se jejich realizace výkonem rozhodnutí. Jedná se však o proces časově velmi zdoluhavý, přitom se iniciuje v okamžiku naléhavé potřeby provedení opatření proti vzniku škody. Lesní zákon proto upravuje komplementární prostředek ochrany, který může využít pouze vlastník nemovitosti nebo zařízení ohroženého nebezpečím, které má původ na pozemcích určených k plnění funkce lesa. Na základě rozhodnutí orgánu státní správy lesů pak je žadatel oprávněn provést opatření na cizím pozemku s tím, že náklady na jejich provedení nese sám. Výkon rozhodnutí zde nepřichází v úvahu, neboť se ukládá oprávnění, nikoliv povinnost. Vlastník ohrožené nemovitosti či zařízení, který podal žádost dle § 22 odst. 1 lesního zákona, má zájem na tom, aby sám zajistil provedení opatření na cizím pozemku, a zajistil tak bezpečnost na svém pozemku.

Pokud by opatření provedená podle § 22 odst. 1 lesního zákona byla nedostatečná, může orgán státní správy lesů uložit vlastníkově pozemku určeného k plnění funkcí lesa změnu hospodaření v lese či omezení způsobu využití pozemku (§ 22 odst. 2 lesního zákona). V tomto případě se nejedná o to, že by vlastník ohrožené nemovitosti či zařízení prováděl na pozemku určeném k plnění funkcí lesa nějaká další opatření. Je to naopak vlastník pozemku určeného k plnění funkcí lesa, kdo je povinen respektovat povinnosti uložené mu orgánem státní správy lesů. V některých případech vyznačujících se nestabilitou lesního porostu vyvolanou zvláštní charakteristikou povrchu pozemku může být nezbytné zajistit bezpečnost provozu na pozemních komunikacích omezením způsobu využití pozemku či změnou hospodaření (vysázení zpevňujících porostů, limitace maximální výše porostu apod.). Zákon poskytuje orgánu státní správy lesů prostor pro uvážení, kdo ponese náklady na změnu hospodaření a kdo nahradí vlastníkově lesa eventuální újmu. Záleží tedy na okolnostech konkrétního případu, komu bude uložena povinnost nahradit náklady na změnu hospodaření a způsobenou újmu. Pokud by provoz na pozemních komunikacích měl citelný negativní vliv na stav

¹⁹ V případě vysoké naléhavosti nastalé situace lze požádat soud v občanském soudním řízení o vydání předběžného opatření dle § 74 a násl. zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, a to i před zahájením řízení ve věci samé.

lesních porostů a spolupodílel by se na vzniku potřeby omezit využití pozemku určeného k plnění funkcí lesa či změnit hospodaření v lese, bude to nepochybně provozovatel pozemní komunikace, kdo ponese veškeré náklady na provedení opatření dle § 22 odst. 2 lesního zákona a povinnost nahradit vlastníkově lesa vzniklou újmu.

Ohrožení pozemních komunikací pádem stromů nacházejících se na pozemcích určených k plnění funkcí lesa lze řešit i nařízením provedení nahodilé těžby dle § 55 odst. 1 lesního zákona ve spojení s § 33 odst. 1 téhož zákona. O nahodilou těžbu jde tehdy, pakliže je jejím účelem zpracování suchých, vyvrácených, nemocných nebo poškozených stromů [§ 2 písm. n) lesního zákona]. Právě tyto stromy vážným způsobem ohrožují provoz na pozemních komunikacích. Provedení nahodilé těžby nařizuje orgán státní správy lesů vlastníkově lesa, a to z moci úřední (svoji povahou se jedná o nápravné opatření). Užití tohoto nástroje nepochybně není vyloučeno zákonem o pozemních komunikacích, neboť jeho primárním cílem je ochrana lesního porostu, teprve sekundárně se jím zajišťuje i bezpečnost a ochrana majetku a osob.

4. VZÁJEMNÝ VZTAH § 35 ZÁKONA O POZEMNÍCH KOMUNIKACÍCH A § 22 LESNÍHO ZÁKONA

Otázka vzájemného vztahu § 35 zákona o pozemních komunikacích a § 22 lesního zákona doposud nebyla v odborné literatuře ani judikatuře uspokojivě vyřešena. Vztahem těchto dvou ustanovení se zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 31. 7. 2008, čj. 2 As 7/2008 – 50. Soud v něm podle nás zcela správně dovodil, že mezi § 35 zákona o pozemních komunikacích a § 22 lesního zákona neexistuje vztah obecného a zvláštního. Z pohledu § 22 lesního zákona by byl § 35 zákona o pozemních komunikacích normou zvláštní, neboť se specificky věnuje kolizi lesa s pozemními komunikacemi, kdežto rozsah § 22 lesního zákona je širší. Ovšem z pohledu § 35 zákona o pozemních komunikacích představuje § 22 lesního zákona normu zvláštní, neboť upravuje specifickou problematiku ohrožení pozemní komunikace nebezpečím, které má původ na pozemku určeném k plnění funkcí lesa, zatímco § 35 zákona o pozemních komunikacích upravuje širší okruh zdrojů ohrožení pozemních komunikací. Tyto úvahy jen dokládají správnost závěru o nemožnosti určit, která z norem je normou speciální a která je normou obecnou.

Na vztah výše rozebíraných ustanovení nazíráme následujícím způsobem. Lesní zákon obsahuje nástroje, jimiž lze řešit odstranění nebezpečí pocházejícího z pozemků určených k plnění funkcí lesa, které ohrožuje provoz na pozemních komunikacích, zejména tedy nebezpečí pádu stromů, sesuvů půdy a zasahování větví do profilu vozovky. Jde jednak o nařízení provedení nahodilé těžby, jednak o rozhodnutí vydané dle § 22 odst. 1 lesního zákona, jímž se vlastníkově pozemní komunikace umožňuje provést na pozemku určeném k plnění funkcí lesa zásah k odvrácení vzniku nebezpečí

(včetně přesahujících větví). Lesní zákon však neobsahuje žádné ustanovení, podle něhož by bylo možné vlastníkově pozemní komunikace, která je nemovitostí ohroženou pozemkem určeným k plnění funkcí lesa, uložit povinnost provést opatření na pozemcích určených k plnění funkcí lesa (viz výklad k § 22 odst. 1 lesního zákona shora). Možnost uložit povinnost k odstranění zdroje ohrožení provozu na pozemních komunikacích obsahuje toliko zákon o provozu na pozemních komunikacích. Ustanovení § 35 zákona o pozemních komunikacích nebrání tomu, aby orgán státní správy lesů rozhodnutím vydaným dle § 22 odst. 1 lesního zákona umožnil vlastníkově pozemní komunikace provést opatření na pozemcích určených k plnění funkcí lesa. Tím se zásadním způsobem vyjasňuje vztah mezi § 22 odst. 1 lesního zákona a § 35 odst. 1 a 2 zákona o pozemních komunikacích. Nástroje, jimiž lze autoritativně a donucujícím způsobem uložit povinnost odstranit zdroj ohrožení pozemní komunikace, jsou obsaženy pouze v § 35 zákona o pozemních komunikacích. Možnost aplikace § 35 zákona o pozemních komunikacích ovšem nevylučuje případnou aplikaci § 22 odst. 1 lesního zákona.

Na druhou stranu zákon o pozemních komunikacích neupravuje žádný nástroj, jímž by bylo možné dosáhnout trvalé změny hospodaření či užívání pozemku určeného k plnění funkcí lesa. Omezení pěstování lesního porostu v silničním ochranném pásmu, upravené v § 33 zákona o pozemních komunikacích, má mnohem užší rozsah a omezenější podmínky užití²⁰ než § 22 odst. 2 lesního zákona. V takovém případě může přijít ke slovu § 22 odst. 2 lesního zákona.

Specifickou problematiku představují převisy větví. Jde o situace, kdy větve z pozemku určeného k plnění funkcí lesa přesahují do profilu pozemní komunikace. Převisy větví neohrožují pozemní komunikaci, nýbrž představují zdroj rušení provozu na ní. V již citovaném rozsudku čj. 2 As 7/2008 – 50 Nejvyšší správní soud řešil právě otázku, na základě jakého ustanovení je možné uložit povinnost (a tedy komu) odstranit převisy. Dospěl k závěru, že § 22 lesního zákona nelze k odstraňování převisů použít, a to i s ohledem na nedostatek kompetence orgánů státní správy lesů.²¹ Dle Nejvyššího

²⁰ Ustanovení § 33 zákona o pozemních komunikacích se vztahuje pouze na vnitřní stranu oblouku silnice a místní komunikace I. nebo II. třídy o poloměru 500 m a menším a na rozhledové trojúhelníky prostorů úrovnových křižovek těchto pozemních komunikací.

²¹ Kompetenční ustanovení § 48 odst. 1 písm. h) lesního zákona je podle nás třeba vykládat tak, že se vztahuje na všechny případy opatření, o nichž rozhodují orgány státní správy lesů dle § 22 odst. 1 a 2 lesního zákona. Neztotožňujeme se s argumentací Nejvyššího správního soudu obsaženou v rozsudku ze dne 31. 7. 2008, čj. 2 As 7/2008 – 50, který poukazuje na to, že v § 48 odst. 1 písm. h) lesního zákona nejsou vyjmenovány všechny případy rizik, s nimiž pracuje § 22 odst. 1 lesního zákona (jmenovitě pak přesah větví stromů). I kdyby snad bylo možno přijmout tezi Nejvyššího správního soudu, že dle § 48 odst. 1 písm. h) lesního zákona nelze ukládat odstranění přesahu větví, nelze opomíjet § 48 odst. 3 lesního zákona, který upravuje tzv. zbytkovou působnost obecních úřadů obcí s rozšířenou působností.

správního soudu lze na tyto případy aplikovat pouze § 35 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích, neboť § 35 odst. 1 téhož zákona, jehož užití by teoreticky přicházelo v úvahu, nezahrnuje ve výčtu zdrojů ohrožení přesah větví. S názorem, že přesah větví nelze řešit dle § 35 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích se ztotožňujeme, a to proto, že i kdyby bylo možné extenzivním výkladem dospět k závěru, že citované ustanovení pokrývá i případy převisů větví, nejedná se o zdroj ohrožení, jenž by měl původ ve výstavbě či provozu pozemní komunikace, nebo v jednání vlastníka sousední nemovitosti. Nejvyšší správní soud se nicméně nevypořádal s jedním podstatným výkladovým problémem. Dle § 35 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích lze uložit odstranění toliko zdroje ohrožení, nikoliv však zdroje rušení silničního provozu. Převisy větví jsou právě zdrojem rušení silničního provozu. Situace by tak dle našeho názoru byla řešitelná prostřednictvím § 127 odst. 1 o. z. Toto ustanovení upravuje zvláštní případ svépomoci mající podobu práva vlastníka nemovitosti (v námi analyzovaném případě jde o vlastníka pozemní komunikace, bez ohledu na její kategorii) odstranit větve přesahující na jeho pozemek z pozemku vedlejšího. Podle této koncepce by tedy odstranění větví prováděl vlastník pozemní komunikace, a to na své náklady, nikoliv vlastník pozemku, z něhož větve zasahují do profilu pozemní komunikace, jak dovodil s poukazem na § 35 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích Nejvyšší správní soud.

5. ZÁVĚR

Na závěr bychom rádi poukázali na to, že problematika ohrožení provozu na pozemních komunikacích, které má původ na pozemcích určených k plnění funkcí lesa, je značně komplikovaná, až nepřehledná. Vystupuje v ní několik institutů – počínaje tradičními instituty práva občanského (sousedská práva, předcházení vzniku škod, povinnost zakročit proti hrozící škodě), konče speciálními instituty upravenými veřejnoprávními předpisy, tedy zákonem o pozemních komunikacích a lesním zákonem. Jednotlivé instituty se od sebe liší podmínkami pro jejich užití a pak také určením osoby, která je oprávněna či povinna zakročit proti zdroji ohrožení a nést náklady s tím spojené. V mnoha situacích si mohou vzájemně konkurovat různé prostředky řešení ohrožení. Dospěli jsme nicméně k závěru, že v takovém případě neplatí, že by jeden institut a priori vylučovat možnost aplikace institutu druhého. Okolnosti konkrétního případu (popř. dotčené osoby svojí volbou) určují, který z nabízejících se institutů bude výhodnější využít, který z institutů povede ke kýženému výsledku (tj. odstranění zdroje ohrožení provozu na pozemních komunikacích) rychleji a efektivněji. Často může dojít k souběžné aplikaci vícero konkurujících si prostředků ochrany.

Pod toto ustanovení by pak bylo třeba nepochybně podřadit právě opatření dle § 22 odst. 1 lesního zákona týkající se odstraňování přesahujících větví.

Při aplikaci všech v úvahu přicházejících prostředků odstranění zdroje ohrožení je třeba vzít v úvahu, že se jím buď ukládá povinnost jednomu ze subjektů odstranit zdroj ohrožení, nebo povoluje zasáhnout do majetku třetí osoby bez jejího souhlasu. Je proto třeba úzkostlivě dbát na to, aby provedené opatření bylo přiměřené, a to jak co do způsobu, tak co do rozsahu. V případě ukládání povinnosti provést opatření k odstranění zdroje ohrožení je možné uložit povinnost pouze v nezbytném rozsahu, stejně jako při realizaci oprávnění zasáhnout proti zdroji ohrožení na cizím pozemku lze do vlastnického práva třetí osoby zasáhnout pouze v nezbytném rozsahu.

Literature:

- Drobník, J. – Dvořák, P. Lesní zákon. Komentář. Wolters Kluwer: Praha, 2010, 290 s., ISBN 978-80-7357-425-3
- Fastr, P. – Čech, J. Zákon o pozemních komunikacích s komentářem, se souvisejícími a prováděcími předpisy. 10. aktualizované a rozšířené vydání podle stavu k 1. 2. 2010, Linde: Praha, 2010, 224 s., ISBN 978-80-7201-792-8
- Kočí, R. Zákon o pozemních komunikacích s komentářem, prováděcími předpisy a vzory správních rozhodnutí a jiných právních aktů. 3. vydání. Praha: Leges, 2010, 416 s., ISBN 978-80-87212-36-3
- Staněk, J. Lesní zákon v teorii a praxi. Úplné znění zákona s komentářem. Matice lesnická: Písek, 1996, 189 s.
- Stenozáznam ze schůze Senátu konané dne 24. 2. 2000 (cit. dne 11. 11. 2012). Dostupný z: <http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/hlasovani?action=steno&O=2&IS=1941&T=177#st177č>

Contact – email

ivana.pruchova@law.muni.cz; tomas.kocourek@nssoud.cz

Příspěvek vznikl v rámci projektu "Odpovědnost v právu životního prostředí - současný stav a perspektivy" podpořeného Grantovou agenturou České republiky (GAP408/11/0339).

PROBLEMATIKA KATASTRU NEMOVITOSTÍ A POZEMKU JAKO PŘEDMĚTU PRÁV VE SMLUVNÍCH VZTAZÍCH

FILIP SCHWARZENSTEIN

Právnická fakulta MU

Abstract in original language

Pozemek jako základní výrobní faktor má v rámci společenských vztahů svůj nedocenitelný význam. Kromě předpisů soukromého práva je tak výkon vlastnického práva k pozemkům na rozdíl od jiných předmětů občanskoprávních vztahů pod silnou regulací práva veřejného. Jedním z nejvýznamnějších nástrojů této regulace je nepochybně evidence Katastru nemovitostí České republiky. Její význam a charakter se však pod vlivem nové právní úpravy a judikatury neustále vyvíjí, na čemž má v poslední době svůj největší podíl především nový občanský zákoník.

Key words in original language

nový občanský zákoník, pozemek, právní regulace, katastr nemovitostí

Abstract

Land as Principal Factor of Production has its own invaluable significance in Social Relationships. Therefore is Exercise of Proprietary Rights over the Land under relevant Public Law Regulation besides the Legislation of Private Law. Cadastre of Real Estates of Czech Republic is certainly one of most important Legal Instruments of this kind of Legal Regulation. Its value and character is progressively changed under the influence of new Legal Order and Judicial Decision. In recent time New Civil Code has the major participation of this development.

Key words

New Civil Code, land, legal regulation, Cadastre of Real Estates

1. VĚCNĚPRÁVNÍ ÚČINKY PŘEVODU VLASTNICTVÍ – INTABULAČNÍ PRINCIP

Vznik vlastnického práva k nemovitostem zapisovaným do katastru nemovitostí se v podmínkách českého práva řídí intabulační zásadou, zakotvenou především v ust. § 133 odst. 2 ObčZ, které stanoví, že „převádí-li se nemovitá věc na základě smlouvy, nabývá se vlastnictví vkladem do katastru nemovitostí podle zvláštních předpisů, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak.“. V současném občanském zákoníku další normy upravující problematiku věcněprávních účinků převodních smluv již nenalezneme. V tomto ohledu je třeba zkoumat

doprovodné právní předpisy k dané úpravě, kterými jsou zákon č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí, a především pak zákon č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem. Z úvodního ustanovení tohoto zákona upravující jeho účel se dovídáme, že kromě vlastnického práva se v katastru nemovitostí evidují rovněž další věcná práva, konkrétně právo zástavní, věcná břemena a předkupní práva s účinky věcného práva. Zvláště významné je hned následující ust. § 2 tohoto zákona, které mimo jiné stanoví, že tato práva se do katastru nemovitostí zapisují formou vkladu, s tím, že rozhodnou skutečností pro vznik, změnu nebo zánik těchto práva, je den zápisu vkladu do katastru.

Pro posouzení účinnosti smluv, jejichž předmětem jsou převody nemovitostí, je významná rovněž rozhodovací činnost Nejvyššího soudu. Ve světle jeho judikatury¹ je třeba striktně rozlišovat mezi obligačními a věcněprávními účinky smlouvy. Úpravě vzájemných práv a povinností působících v rámci závazkového právního vztahu pouze mezi smluvními stranami (inter partes) je zákonem ponechána obligačnímu právu typická smluvní volnost. Je tedy pouze na vůli smluvních stran, jakým způsobem (samozřejmě v mezích zákona) upraví nabývání účinnosti vzájemných závazků. Není dokonce vyloučeno vázat založení účinků některých smluvních ujednání až na podmínku, že smlouva nabude nejdříve věcněprávních účinků.²

Jinak tomu ale bude při posuzování věcněprávních účinků smlouvy. Zde Nejvyšší soud v minulosti opakovaně vyslovil, že se nelze odchýlit od ustanovení § 133 ObčZ, které kogentně problematiku nabývání vlastnictví k nemovitosti upravuje (viz výše). Je přitom nezbytné rozlišovat smlouvu jako právní titul k nabytí vlastnictví (titulus adquirendi) a vklad (intabulaci) do katastru nemovitostí jako právní způsob nabytí vlastnického práva (modus adquirendi).

I přes shora uvedené není v praxi výjimkou, že smlouvy o převodu nemovitostí evidovaných do katastru nemovitostí, obsahují běžně ujednání, kterými smluvní strany vážou založení věcněprávních účinků smlouvy i na jiné skutečnosti, než je vklad vlastnictví do katastru nemovitostí, např. formou sjednané výhrady vlastnictví. Je třeba zdůraznit, že v souladu se shora uvedeným občanský zákoník na úpravu institutu výhrady vlastnictví pamatuje, resp. její sjednání v případě smluv o převodu nemovitostí z režimu občanskoprávních vztahů zcela jednoznačně vylučuje (ust. § 601 ObčZ). Je otázkou, jak v případě neplatně sjednanou výhradu vlastnictví posuzovat v kontextu celé smlouvy. Měl by převodce vůli zcizit danou nemovitost i v případě, že by věděl, že mu v jeho nebude svědčit výhrada vlastnictví? Při posuzování takové otázky je nejspíše třeba odlišovat případ od případu, obecně převládá názor, že sjednání neplatné výhrady vlastnictví, nezpůsobuje samo o sobě neplatnost celé

¹ Z poslední doby např. rozsudek sp.zn. 26 Cdo 3972/2010.

² Viz např. usnesení Nejvyššího soudu sp.zn. 26 Cdo 3840/2011.

smlouvy a to nejspíše i s ohledem na zásadu *vigilantibus iura scripta sunt*, protože převodce se s právní úpravou mohl a měl seznámit.³

Z teoretické roviny je však zajímavé zabývat se rovněž právní úpravou výhrady vlastnictví podle obchodního zákoníku. Ta je obsažena v úpravě kupní smlouvy v ust. § 445 ObchZ, které ve větě druhé stanoví, že „nevyplývá-li z obsahu výhrady vlastnického práva nic jiného, má se za to, že kupující má nabýt vlastnického práva teprve úplným zaplacením kupní ceny“. Vzhledem k tomu, že předmětem kupní smlouvy podle obchodního zákoníku nemohou být nemovitosti, neobsahuje úprava výhrady na rozdíl od občanského zákoníku jasné vymezení, ze kterého by vyplývalo, že tuto výhradu nemohou strany sjednat u převodu nemovitostí. Ust. § 445 ObchZ navíc není zahrnuto pod taxativní výčet kogentních ustanovení části obchodního zákoníku upravující závazkové vztahy v ust. § 263 ObchZ, a *contrario* proto platí, že obchodněprávní úpravu institutu výhrady vlastnického práva je nutné považovat za ustanovení dispozitivní.

Nejasné zůstává, jakým způsobem vyložit sjednání uvedené výhrady v případě zhotovení díla v rámci ujednání ve smlouvě o dílo. Ust. § 554 odst. 5 ObchZ stanoví, že „předáním zhotovené věci nabývá k ní objednatel vlastnické právo, jestliže je do této doby měl zhotovitel [...] ustanovení § 444 až 446, § 455 až 459 a § 461 platí obdobně“. Je tedy zřejmé, že úprava výhrady vlastnictví se v tomto případě subsidiárně použije i na smlouvu o dílo. Vzhledem k tomu, že předmětem tohoto smluvního typu může být i zhotovení stavby, a rovněž k možnosti smluvních stran zvolit obchodní zákoník pro regulaci jejich smluvního vztahu ve smyslu § 262 ObchZ, ačkoliv by se za jiných okolností řídil občanským zákoníkem, nabízí se poměrně logická otázka, zda zákonodárce tímto způsobem neotevřel cestu smluvním stranám platně sjednat výhradu vlastnictví ke zhotovované nemovitosti podle obchodněprávní úpravy smlouvy o dílo.

Uvedený stav nemůžeme s největší pravděpodobností vykládat jako prolomení intabulačního principu⁴, podle mého názoru se však jedná o opomenutí zákonodárce, který nejspíše vycházel z předpokladu, že předmětem obchodněprávní kupní smlouvy mohou být pouze movité věci (resp. zboží) a nepočítal přitom se skutečností, že úprava výhrady vlastnictví se přitom subsidiárně vztahuje rovněž na smlouvu o dílo, jejímž předmětem může být i zhotovení nemovitosti na pozemku objednatele (typicky stavba rodinného domu).

To samo o sobě však neznamená, že smluvní strany nemají možnost ovlivnit vznik věcněprávních účinků smlouvy. Ačkoliv nelze ovlivnit právní způsob nabytí vlastnického práva (právní účinky nastanou vždy

³ Viz Jiří Mikeš, Jiří Švestka: Úvaha nad převodem vlastnického práva k nemovitostem, [Právní rozhledy 11/2005, s. 389].

⁴ K takovému prolomení by bylo zapotřebí konkrétní právní normy, která by tak výslovně stanovila.

ke dni podání návrhu na jeho vklad do katastru nemovitostí), lze poměrně operativně ovlivnit dobu a způsob, jakým bude návrh katastrálnímu úřadu doručen. Pokud shora uvádím, že v souladu s ust. § 601 ObčZ je možné sjednat výhradu vlastnictví podle občanského zákoníku pouze k věcem movitým, je třeba dodat, že v praxi je možné docílit podobných výsledků i jinými prostředky než za pomoci institutu výhrady vlastnictví. Je možné využít např. možnosti notářské úschovy. Tu lze sjednat buď jako úschovu kupní ceny za převáděné nemovitosti, úschovu listin – smluv o převodu nemovitostí, nebo nejlépe jako kombinaci obojího. Smluvní strany se mohou dohodnout, že samotné smlouvy uzavřou před notářem a všechny její vyhotovení mu následně svěří do úschovy. Notář se přitom zaváže nevydat listiny ke vkladovému řízení dříve, než mu bude kupujícím svěřena do úschovy rovněž dohodnutá výše kupní ceny. Tu pro změnu notář vydá z úschovy až ve chvíli, kdy mu bude prodávajícím prokázáno (výpisem z evidence katastru nemovitosti, případně předložením smlouvy s vyznačenou katastrální doložkou o povolení vkladu), že vlastnictví k předmětným nemovitostem bylo převedeno na kupujícího. Kupující tak má jistotu, že částka odpovídající výši kupní ceny se do rukou prodávajícího nedostane dříve, než bude katastrálním úřadem vloženo jeho vlastnické právo. Naproti tomu prodávající má jistotu, že vkladové řízení nebude zahájeno dříve (a tudíž nebude převedeno ani vlastnictví k dané nemovitosti) dříve než bude zaplacena kupní cena.

Pro úplnost je s ohledem na danou problematiku vhodné zmínit, že v minulosti vyvstávala řada otázek s ohledem na výklad ust. § 47 ObčZ, které v odst. 2 zakotvuje nevyvratitelnou domněnku, že nebyl-li podán do tří let od uzavření smlouvy, která ze zákona nabývá účinnosti až rozhodnutím orgánu veřejné moci, návrh vydání tohoto rozhodnutí, platí, že strany od smlouvy odstoupily. Diskuze ohledně výkladu tohoto ustanovení provždy ukončil až nález Ústavního soudu sp.zn. IV. ÚS 201/96, který jasně zdůraznil, že takovým způsobem nelze regulovat právní vztahy věcněprávního charakteru s tím, že je pouze na vůli stran, kdy podají návrh příslušnému orgánu na vklad daného práva do katastru nemovitostí. Ust. § 47 ObčZ je tak v současnosti nutné posuzovat jako obsoletní.⁵

2. ZÁSADA MATERIÁLNÍ PUBLICITY

Kromě intabulačního principu je významnou zásadou ovlivňující problematiku nabývání vlastnického práva k nemovitostem

⁵ POKORNÁ, J., KOVAŘÍK, Z., ČÁP, Z., et al. : *Obchodní zákoník : komentář*. 1. vyd. Praha : Nakladatelství Wolters Kluwer Česká republika, 2009. Dostupné z *ASPI* [databáze] Verze 13+. Wolters Kluwer, a.s., 2012 [10-3-2012].

evidovaných v katastru nemovitostí rovněž zásada materiální publicity. Ta se za současně účinné právní úpravy uplatňuje v právních vztazích pouze částečně (viz dále), avšak s novým občanským zákoníkem dozná mnohem širšího uplatnění.

Jádro této zásady dnes nalézáme v ust. § 11 z.č. 265/1992 Sb., které osobě, jedající při uzavírání smlouvy z předpokladu, že stav zápisu v katastru nemovitostí odpovídá skutečnému stavu věci, automaticky přiznává dobrou víru. Otázka dobré víry hraje nepochybně při posuzování oprávněnosti vzájemných rozporujících se nároků různých subjektů k vlastnictví zásadní úlohu, dané ustanovení přes to čelilo v minulosti značné kritice⁶, protože neobsahuje právě nic jiného, než určení, kdy jedná nabyvatel nemovitosti v dobré víře. Toto postavení (ačkoliv jinak jistě významné) však nemůže být samo o sobě posouzeno jako silnější než pozice skutečného vlastníka nemovitosti, resp. nestačí k prolomení zásady *nemo plus iuris ad alium transferre potest, quam ipse habet*.

Problémovými přitom nejsou pouze případy, kdy dojde k zápisu vlastnictví do katastru nemovitosti na základě neplatné smlouvy, ale jsou jimi i případy, kdy od původního převodu následně některá ze stran odstoupí. Odstoupením se podle ust. § 48 odst. 2 ObčZ smlouva od počátku ruší (účinky *ex tunc*) a vzájemné postavení smluvních stran se obnovuje do stavu před uzavřením smlouvy. Nejvyšší soud⁷ přitom zdůraznil, že na tomto východisku nemění nic ani skutečnost, že původní nabyvatel stačil již mezitím nemovitost převést na další osobu.

V tomto ohledu je však třeba zdůraznit, že rozhodovací praxe obecných soudů⁸ se stále vyvíjí a zvláště v posledních letech (i pod tlakem Ústavního soudu⁹) tak dochází k posílení postavení osoby jedající v dobré víře podle ust. § 11 z.č. 265/1992 Sb. na úkor „pravého“ vlastníka.¹⁰

Je vhodné podotknout, že věci příliš nepomáhá ani prezkumná činnost katastrálními úřady, jejíž rozsah je natolik omezený, že katastrální úřady jsou dnes povinny v podstatě provést vklad do katastru nemovitostí i na základě listiny, která je pro věcněprávní nedostatky zjevně neplatná za předpokladu, že jsou jinak splněny veškeré ostatní náležitosti ve smyslu ust. § 5 z.č. 265/1992 Sb. S ohledem na

⁶ Viz Jiří Mikeš, Jiří Švestka: Úvaha nad převodem vlastnického práva k nemovitostem, [Právní rozhledy 11/2005, s. 389].

⁷ Např. rozhodnutí Nejvyššího soudu sp.zn. Cpjn 201/2005.

⁸ Viz např. rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 2652/2011.

⁹ srov. např. Nález ÚS sp.zn. II ÚS 349/03 a Nález ÚS sp.zn. I ÚS 3314/11.

¹⁰ Srov. Jana Bílková: *Ochrana vlastnického práva se zřetelem k institutu dobré víry. Duplicita vlastnictví*, [Právní rozhledy 15-16/2012, s. 528].

občanskoprávní charakter problematiky je věcný přezkum nabývacích listin (např. z hlediska jejich platnosti) svěřen až civilním soudem podle části páté občanského soudního řádu.¹¹

3. DOPAD NA PROBLEMATIKU VE SVĚTLE NOVÉHO OBČANSKÉHO ZÁKONÍKU

Nový občanský zákoník přinese v uplatňování principu materiální publicity významnou změnu. Zákon se nově jednoznačně staví ve prospěch osoby, která nabyla nemovitosti v dobré víře, že zápis provedený ve veřejném seznamu odpovídá skutečnému právnímu stavu věci. Bude tak výrazně oslabena pozice skutečného vlastníka, který tak již nebude moci dovolávat se absolutní ochrany svého práva. Zákonodárce přitom vychází z předpokladu, že vlastník má svá práva v prvé řadě aktivně hájit sám. Je tedy jeho starostí a v jeho zájmu vyvíjet zvýšenou pozornost stavu zápisu vlastnického práva k těm nemovitostem, k nimž mu toto právo svědčí. Pokud tuto péči zanedbá, bude pouze k jeho tíži, že neučinil lepší kroky k ochraně svých zájmů.¹²

Nově bude občanský zákoník umožňovat smluvním stranám sjednávat i výhradu vlastnického práva k nemovitostem zapisovaným do veřejného seznamu¹³. Ust. § 2134 NOZ však jasně stanoví, že tato výhrada bude působit vůči třetím stranám pouze, pokud bude rovněž zapsána do veřejného seznamu. Nový občanský zákoník přitom výslovně uvádí, že tato „působí vůči třetím stranám“.

Je tedy otázkou, zda institut výhrady vlastnictví bude sdílet režim vlastnického práva a její založení v souladu s intabulačním principem bude vázáno na zápis do katastru nemovitostí, či daný zápis bude mít pouze deklaratorní charakter a vznik výhrady vlastnictví bude vázán pouze na smluvní ujednání stran. Osobně jsem toho názoru, že vhodnější je první alternativa, tedy aby byl režim zápisů obou práv stejný. Nicméně podle zákonodárcem zvolené formulace se dotýčné ustanovení přiklání spíše k alternativě druhé. Budeme-li však vykládat ust. § 2134 NOZ tak, že zápis výhrady vlastnictví bude mít pouze deklaratorní účinky, může se taková interpretace podle mého názoru za určitých okolností dostat do přímého rozporu s ust. § 1105 NOZ, a

¹¹ Tato podivná procesní rozpolcenost nemá v naší právní historii obdoby (dříve vkladové řízení právě s ohledem na soukromoprávní charakter spadalo do pravomoci knihovních soudů), avšak s ohledem na již na zažitou praxi katastrálních úřadů je nepravděpodobné, že by do budoucna mohlo dojít ke změně tohoto právního rámce.

¹² *Vláda schválila návrh věcného záměru zákona o katastru nemovitostí, [Právní rozhledy 5/2012, s. I].*

¹³ Nový občanský zákoník volí volnější terminologii a výslovně nemluví o katastru nemovitostí.

to v případě, kdy katastrální úřad provede zápis vlastnického práva k převáděné nemovitosti ve prospěch kupujícího, avšak nedojde k zápisu (ať už z jakýchkoliv důvodů¹⁴) výhrady vlastnictví, ačkoliv byla mezi smluvními stranami platně sjednána, a zároveň nebyla kupujícím před zápisem vlastnického práva zcela splacena kupní cena. Je zřejmé, že taková skutečnost nebude na újmu třetí osobě, která by projevila eventuální zájem o následný převod dané nemovitosti do svého vlastnictví, již však zdaleka není jasné, zda k převodu vlastnictví mezi původními stranami skutečně došlo, či nikoliv.

Na budoucí regulaci nemovitostních právních vztahů bude mít významný vliv i nový katastrální zákon¹⁵ jako doprovodný právní předpis k novému občanskému zákoníku, který bude nově regulovat vkladové řízení namísto současného zákona č. 344/1992 Sb. a zákona č. 265/1992 Sb. Důvodová zpráva k tomuto návrhu kromě nedůsledného uplatňování zásady materiální publicity označuje za nedostatky současné právní úpravy rovněž problematiku duplicitních zápisů a to především v souvislosti s rozhodovací činností soudů, kdy vlastnické právo vzniká oprávněnému subjektu již s právní moci takového rozhodnutí a katastrální úřady jsou nuceny provést zápis takového vlastnického práva i v případě, kdy je předmětná nemovitost bez jakékoliv návaznosti evidována ve vlastnictví jiného subjektu. Kromě toho důvodová zpráva jako slabinu současné právní úpravy uvádí rovněž skutečnost, že na rozdíl od vkladu vlastnictví, provádí katastrální úřady zápis formou záznamu mimo správní řízení, což tak vylučuje jakoukoliv jejich možnost přezkumu nabývací listiny. Jako nedostatek se zároveň jeví i skutečnost, že žádný předpis neuvádí jasná kritéria, podle kterých by bylo možné jednoznačně určit, která práva mají být do katastru nemovitostí zapisována vkladem a která záznamem.

Návrh nového katastrálního zákona uvedený stav řeší zcela pragmaticky tak, že nově stanovuje, že veškerá věcná práva nebo práva s povahou věcných práv budou katastru nemovitostí zapisována vždy na základě vkladu bez ohledu na to, zda nabývací listinou je smlouva nebo soudní rozhodnutí. Práva, která se mají zapisovat formou záznamu, návrh zákona definuje jako práva odvozená od věcných práv. Podle takové konstrukce se nabízí úvaha, že takovým právem by mohl být např. nájem, odvozený od práva vlastníka užívat nemovitost, který toto právo na základě nájemní smlouvy deleguje na nájemce. Při bližším pohledu na následující ustanovení návrhu katastrálního zákona, které obsahují výčet konkrétních práv podléhajících zápisu vkladem nebo záznamem však zjistíme, že tomu tak není. Ačkoliv se v případě nájmu jedná o závazkové právo,

¹⁴ Výhrada vlastnictví bude např. sjednána až v dodatku ke kupní smlouvě.

¹⁵ Věcný záměr k novému katastrálnímu zákonu byl schválen usnesením vlády dne 04.01.2012. V paragrafovém znění je dostupný od dubna letošního roku. Předpokládaná účinnost zákona by měla být stejná jako účinnost nového občanského zákoníku.

zapisované do katastru bude podle daného výčtu i přes shora popsané základní ustanovení návrhu zákona zapisováno formou vkladu. Při současném znění daného návrhu přitom bude záznam sloužit pouze pro zápis práv souvisejících se správou majetku ve vlastnictví státu a územních samosprávních celků.

V případě poznámek v katastru nemovitostí stojí za zmínění především nově upravená poznámka spornosti, jejíž zápis katastrální úřad provede v případě existence vícero protichůdných vlastnických nároků, a která tak v podstatě nahrazuje současný postup zápisem duplicity vlastnictví. Tuto poznámku katastrální úřad vyznačí buď na základě oznámení soudu, nebo na návrh dotčené osoby, která prokáže, že u příslušného soudu svůj nárok uplatnila vlastnickou žalobou.

4. PŘEZKUM NABÝVACÍ LISTIN V NÁVRHU NOVÉHO KATASTRÁLNÍHO ZÁKONA

Ve vkladovém řízení bude podle návrhu nového katastrálního zákona oproti současné úpravě podle ust. § 5 z.č. 265/1992 Sb. bude poměrně významné rozhodnutí smluvních stran, zda smlouvu uzavřou formou notářského zápisu či formou „prosté smlouvy“. Nový katastrální zákon totiž bude rozlišovat dva základní režimy přezkumu nabývacích listin, a to v závislosti na tom, zda bude jako právní titul k nabytí vlastnictví použita soukromá nebo veřejná listina. Ačkoliv neexistuje žádná obecná legální definice veřejné a soukromé listiny,¹⁶ lze jako hlavní odlišující kritérium označit obecně přijímané pravidlo, které stanoví, že pokud není v případě veřejné listiny prokázán opak, platí, že její obsah je pravdivý. V případě soudního sporu tak opak musí prokázat ten z účastníků, který namítá její nesprávnost, a to bez ohledu na to, zda se jedná o žalobce nebo žalovaného. Veřejnou listinu přitom nejčastěji rozlišujeme na rozhodnutí orgánu veřejné moci (typicky soudní rozhodnutí, případně rozhodnutí pozemkového úřadu) a notářské zápisy.¹⁷

Přezkum veřejné listiny jako nabývacího titulu bude podle návrhu nového katastrálního zákona provádět v rámci vkladového řízení v podobném rozsahu, jako je tomu za současné právní úpravy. Katastrální úřady budou zkoumat především tři podmínky pro zápis: zda jsou splněny formální náležitosti obsahu listiny nutné pro zápis do katastru nemovitostí (např. zda je popis převáděné nemovitosti dostatečně určitý), zda obsah odůvodňuje navrhovaný vklad a konečně, zda vklad navazuje na dosavadní zápisy v katastru nemovitostí. Právě z toho důvodu, že zásadně presumujeme správnost

¹⁶ Dané rozlišování důkazní síly mezi veřejnou a soukromou listinou přebírá i nový občanský zákoník v ust. § 565 až § 569.

¹⁷ Ve smyslu zákona č.358/1992 Sb., notářský řád.

a pravdivost veřejné listiny, nebude se i nadále ve vkladovém řízení přistupovat k věcnému zkoumání obsahu listiny.

Naproti tomu se znatelně rozšíří kompetence katastrálních úřadů přezkoumávat nabývací tituly ve formě listin soukromých. Kromě všech náležitostí kontrolovaných rovněž u veřejných listin, budou u soukromých listin navíc katastrální úřady navíc zkoumat, zda účastník vkladového řízení není omezen právními předpisy v oprávnění nakládat s nemovitostí, zda k právnímu jednání účastníka vkladového řízení byl udělen souhlas podle jiného právního předpisu a konečně zda z obsahu listiny a z jeho porovnání s dosavadními zápisy v katastru není patrný důvod, pro který by bylo právní jednání neplatné, zejména zda z dosavadních zápisů v katastru nevyplyvá, že účastníci vkladového řízení nejsou oprávněni nakládat s předmětem právního jednání, nejsou omezeni rozhodnutím soudu nebo jiného orgánu ve smluvní volnosti týkající se věci, která je předmětem právního jednání.

Za určitých výhrad a v omezeném rozsahu tak zákonodárce svěřuje katastrálním úřadům pravomoc přezkoumávat obsah nabývacích listin i z pohledu věcněprávního, resp. zda je předkládaná smlouva platná či nikoliv. Ačkoliv tak hlavní přezkum bude i nadále spadat především do pravomoci civilních soudů, jedná se o významný a podle mého názoru pozitivní posun pro činnost katastrálních úřadů.

5. ZMĚNY V EVIDENCI KATASTRU

Vzhledem k tomu, že u převodů nemovitostí, smluvní strany vycházejí především z evidence katastru nemovitostí a to i s ohledem na její rozsah a způsob, jakým jsou informace ohledně těchto nemovitostí evidovány, považuji za vhodné věnovat prostor i změnám v evidenci katastru nemovitostí podle právní úpravy v návrhu budoucího katastrálního. Ta bude především reflektovat změny související s přijetím nového občanského zákoníku. Ty s sebou přinášejí jednak nová práva třetích osob, které bude nutné v katastru nemovitostí evidovat (např. právo stavby), částečně jsou však způsobeny i změnou v postavení stavby jako předmětu vlastnických vztahů (s ohledem na zásadu superficies solo cedit)

Při srovnání současného vymezení předmětu podle ust. § 2 odst. 1 současného katastrálního zákona a návrhu budoucí právní úpravy je na první pohled zřejmé, že samostatné evidenci bude nově podléhat především právo stavby. Naopak samostatné evidenci již nadále nebudou podléhat rozestavěné stavby a stavby spojené se zemí pevným základem. Údaje o těchto budou nadále zahrnuty pouze pod evidencí pozemků, na nichž se nacházejí.

Nový katastrální zákon s sebou však přinese i řadu nových údajů, které současná právní doposud neumožňovala v katastru nemovitostí evidovat. Jedná se především o údaje ohledně kupní ceny sjednané mezi účastníky nebo stanovené znaleckým posudkem. Tyto údaje

budou mít využití především pro daňové účely a budou poskytnuty pouze tomu, kdo prokáže svou totožnost a uvede účel, pro který tyto údaje požaduje. Kromě toho, jak již bylo naznačeno výše, bude moci být se souhlasem vlastníka evidováno např. nájemní právo. Vzhledem ke skutečnosti, že nájemní vztah zásadně převodem nemovitosti nezaniká, může mít i tato pozitivní přínos pro nového nabyvatele nemovitosti, resp. pro jeho rozhodnutí, zda je ochoten jako právní nástupce prodávajícího vstoupit do práv a povinností původního pronajímatele.

6. ZÁVĚR

Jsem toho názoru, že s hlavními změnami v regulaci věcněprávních vztazích k nemovitostem spojené s přijetím nového občanského zákoníku především s ohledem na zásadu superficies solo cedit se návrh nového katastrálního zákona vypořádal v zásadě dobře. Za nedostatky považuji především nedotažení změn v rozlišování mezi vkladem a záznamem. Na jedné straně navrhovaná změna odstraní řadu nesrovnalostí při zápisech věcných práv, na druhou stranu však celou přináší celou řadu nových nesrovnalostí tam, kde doposud nebyly. Např. současná právní úprava nebudí pochyb o rozdílnosti ve věcněprávních účincích v případě vkladu a v případě záznamu. Zatímco vklad věcného práva vždy toto právo konstituje, záznam naopak vždy dané právo deklaruje. S přijetím nové právní úpravy však toto pravidlo zcela pozbude platnosti. Nový občanský zákoník totiž neprolamuje i současně uplatňovaný princip, kdy věcné právo založené rozhodnutím orgánu veřejné moci, nabývá účinnosti již dnem právní moci.¹⁸ Vzhledem k tomu, že návrh katastrálního zákona tuto skutečnost zohledňuje pouze při přezkumné činnosti katastrálních úřadů, avšak nikoliv při určení druhu zápisu do katastru nemovitostí, nezbývá nám než vycházet z předpokladu, že s účinností nového katastrálního zákona zde budou dva různé režimy vkladu věcného práva, a to na jedné straně jako intabulaci věcného práva s konstitutivními účinky zápisu v případě smlouvy, a jednak jako vklad věcného práva na základě rozhodnutí, který však bude mít pouze účinky deklaratorní.

Vzhledem k této skutečnosti by podle mého názoru stále alespoň za zvážení, zda nedostatky současné právní úpravy popisované v důvodové zprávě k návrhu nového katastrálního zákona nelze odstranit i jiným způsobem, který by zároveň respektoval současné důsledky spojené s různými zápisy věcných práv do katastru nemovitostí. V úvahu přichází stanovit úplný výčet práv podléhajících vkladu, resp. záznamu a současně zakotvit do zákona právní řízení o provedení záznamu, které by umožňovalo katastrálním úřadům přezkoumávat alespoň formální náležitosti předkládaného rozhodnutí jako nabývací listiny jako obdobu pro přezkum listin ve vkladovém

¹⁸ Srov. ust. § 1105 NOZ a ust. § 1115 NOZ.

řízení podle ust. § 11 z.č. 265/1992 Sb. V dostatečné míře by se tak odstranily shora popsané nedostatky současného právního stavu a přitom by mohlo nadále docházet k zápisu práv např. na základě soudního rozhodnutí i nadále formou záznamu.

Literature:

- Jiří Mikeš, Jiří Švestka: Úvaha nad převodem vlastnického práva k nemovitostem, [Právní rozhledy 11/2005, s. 389].
- Jana Bílková: Ochrana vlastnického práva se zřetelem k institutu dobré víry. Duplicita vlastnictví, [Právní rozhledy 15-16/2012, s. 528].
- Vláda schválila návrh věcného záměru zákona o katastru nemovitostí, [Právní rozhledy 5/2012, s. I].
- Důvodová zpráva k návrhu nového katastrálního zákona

Contact – email

filip.schwarzenstein@mail.muni.cz

THE PROTECTION OF ARABLE LAND IN THE BASIC LAW OF HUNGARY WITH RESPECT TO THE EXPIRING MORATORIUM OF LAND ACQUISITION IN 2014

ANDRÁS TÉGLÁSI

Faculty of Public Administration, Institution of Public Law,
National University of Public Service, Hungary

Abstract

The moratorium forbidding the purchase of arable land by foreign citizens and legal persons in Hungary expires in 2014. The Constitutional Court had examined the constitutionality of this regulation in 1994 and found it, however temporarily, in conformity to the Constitution being in force at that time. The paper surveys, if protection of arable land in the Constitution could be changed as the new Basic Law of Hungary comes into force on 1st January 2012.

Key words

arable land, agricultural land, constitution, Basic Law of Hungary

Introduction

The moratorium forbidding the purchase of arable (agricultural) land by foreign citizens and legal persons in Hungary expires in 2014. The Constitutional Court had examined the constitutionality of this regulation (i.e. the prohibition of the acquisition of arable land for foreigners) in 1994 and found it, however temporarily, in conformity to the Constitution being in force at that time. Several questions arise, namely: whether the protection of arable land in the Constitution could be changed as the new Basic Law (or Fundamental Law) of Hungary comes into force on 1st January 2012; if so, what will be the extent of that change; and, whether the former jurisprudence of the Constitutional Court will remain valid after expiration of the moratorium.

On the 6th of April, 1994, two days before the termination of the first parliamentary period, the first freely elected Hungarian Parliament after the political transition adopted Law LV of the year 1994 concerning arable land. Since the publication of that Law, foreign citizens, legal entities (of any domicile) or any other organization without legal personality cannot acquire ownership of arable land or any natural reserve in Hungary except in some extraordinary circumstances¹. In addition, even a Hungarian private person can

¹ The prohibition against acquisition of arable land by a foreign citizen or entity does not apply (among other exceptions) if the arable land is to be acquired using proceeds

acquire such land only up to a maximum of 300 hectares or 6000 golden crowns (AK) of value. The Constitutional Court examined the provisions of the Act on arable land prior to its publication in its decision of N^o. 35/1994. (VI. 24.) AB². The Constitutional Court's process was initiated by the President of the Republic of Hungary, who exercised his constitutional right to veto³ by sending the Act for preliminary constitutional review. The President of Republic founded his proposal, among other grounds, on the idea that such a limitation upon acquisition of property would result in a hindrance of effective operation of market laws and formation of prices according to the basic laws of economics, as well as (i) contravening the national understanding concerning the treatment of private property, (ii) diminishing the international competitiveness of Hungary, the formation of economical farms and the creation of international integrations, and (iii) infringing upon the principles laid down in article 9 para (1), article 13, 14, 56 and article 70/A para (1) of the previous Constitution of the Republic of Hungary.⁴

The Constitutional Court described the provisions limiting the acquisition of arable land under the Act on arable land in its decision of N^o 35/1994. (VI. 24.) AB together with the exclusion of foreign individuals and legal entities from the acquiring such property in *conformance with the Constitution "as long as the reasonable grounds of the judged limitations exist according to an objective consideration"*.

It is questionable whether these grounds, which the Constitutional Court described as *reasonable according to the objective consideration* in 1994, still apply after the effective date of the new Basic Law of Hungary on 1st January 2012.⁵

from an indemnification payment received for expropriation of another parcel of arable land owned at the time the Act on arable land became effective. [See the provisions in the Sections (3)-(5) of §5 of the Act on arable land]. The prohibition against acquisition of arable land for domestic legal entities does not apply to the acquisition of land by the Hungarian State, the local governments, the associations of forest ownership or those of pasture land ownership or public endowments, as well as land acquisitions by the church by virtue of a last will and testament, or a contract for keeping or care.

² See ABH 1994, 197. The summary of the decision can be found on the official homepage of the Constitutional Court of Hungary:

[www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll/CODICES/precis/eng/eur/hun/hun-1994-2-012?fn=document-frameset.htm&f=templates\\$3.0](http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll/CODICES/precis/eng/eur/hun/hun-1994-2-012?fn=document-frameset.htm&f=templates$3.0)

³ For further details about the right to veto of the President of Hungary see: Csink, Lóránt: *Az államfő jogállása Európában és Magyarországon* [The Status of Head of State in Europe and Hungary]. Published by Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2008. pp. 118–123.

⁴ Article 9 para (1) stated that "Hungary has a market economy in which public and private property are to receive equal consideration and protection under the law." According to article 13 "The Republic of Hungary guarantees the right to property". Article 14 guarantees the right of inheritance. Article 56 said that "In the Republic of Hungary every human being has legal standing/capacity. Article 70/A par. (1) stated that "The Republic of Hungary guarantees for all persons in its territory human and civil rights without discrimination on account of race, colour, sex, language, religion, political or other views, national or social origins, ownership of assets, birth or on any other grounds."

⁵ For the English translation of the Basic Law of Hungary (2011) and its first commentary see: Lóránt Csink, Balázs Schanda, András Zs. Varga (eds.): *The Basic Law of Hungary. A First Commentary*. Clarus Press, 2012. ISBN 978-1-905536-45-0, E-Book: 978-1-905536-46-7.

This issue is interesting today, not only because the Basic Law has become effective, but also because the expiration of the moratorium on acquisition of arable land is approaching. In 2010 the Minister of Agriculture and Rural Development initiated a request on behalf of the State of Hungary to the European Commission, in accordance with the request of the Hungarian Parliament of N^o 2/2010. (II. 18.) OGY that the expiration time of transitory provisions on the acquisition of arable land estates defined originally as 1st May 2011 in the accession treaty should be postponed by 3 years i.e. until 30th April 2014⁶, which is approaching.

It is a matter of debate as to how all these facts will influence the protection of arable land in Hungary as established in the Basic Law and guaranteed by the Constitutional Court. In the Basic Law, as distinguished from the Constitution in force until 2011, *arable land* appears *expressis verbis* in Article P) in part “Foundation”. In Article P) of the Basic Law arable land is specified in connection with the protection of natural resources, together with forests, water resources, biological diversity, native species of plants and animals, as well as the cultural values and their protection, maintenance and conservation for the future generations is named as obligation for the State and every citizen. All these provisions will continue to improve the protection of arable land.

I. What protection does the Basic Law provide regarding arable land?

The Basic Law mentions arable land among *natural resources* in its above mentioned Article P), but it does not define what it means. It should be added, that even the definition of a conceptual term, such as arable land, rarely is used in a constitution.

Article 3 sec. a) of the Act LV of the year 1994 defines the various elements within the scope of arable land from a legal point of view. As so defined arable land is a piece of ground, which is recorded in the Land Registry, situated in the outskirts of a settlement and kept in record in the following land uses: as plough-land, vineyard, fruit-garden, garden, meadow, pasture (lawn), reedy area, forest, afforested area or fish-pond. The provisions relating to arable land should be applied to those pieces of interior land which are cultivated as an agricultural or forestry area (see article 2 of the Act on arable land). Additionally, arable land is regulated in a lot of other legislative enactments and is not easily defineable⁷. In the definition of arable land, the provisions of the Act take into consideration only the aspect

⁶ See the letter of the Minister containing the grounds for prolongation of the moratorium on the web site:
www.fvm.gov.hu/doc/upload/201004/moratorium_anyag_100412.pdf (2012-08-14)

⁷ Pál Bobvos: A termőföldre vonatkozó elővásárlási jog szabályozása. [The regulation of the right of preemption relating to arable land.] Acta Juridica et Politica, Tomus LXVI Fasc. 3. Edited by Károly Tóth, Szeged, 2004. pp. 3-4.

of cultivation and do not consider the size of the area. Only the “farm” is defined according to its territorial extent.⁸

At the same time, according to my point of view, apart from protection of arable land under the Basic Law, it appears inappropriate for legislative enactments by lower levels of government to attempt to precisely define the concept of arable land for constitutional purposes. The Constitutional law claims to define its own legal terms or concepts autonomously, independent from the other branches of law.⁹ The autonomy of Constitutional Law in this respect is fundamental to enforcing constitutional guarantees against the legislative branch. This thesis is valid even in the case where the *definition of concepts of Constitutional Law* cannot become completely separated from the *concepts* and the system of individual branches of law.¹⁰ On the other hand, if the definition of a legal term (e.g. the protection of property) in constitutional law and in any another branch of law were completely equal (i.e. the constitution protected the same “property” as the civil code), the amendment of the law of a lower level would result the amendment of the constitutional protection at the same time. This theory is proven by the fact that the Act on arable land ranks a forest within the concept of arable land, while Article P of the Basic Law differentiates between arable land and forests.

It is the Constitutional Court, which should finally define the concept of the arable land and the related scope of protection.

Arable land is, on the one hand, an instrument of production, fixed assets or “estate” in the terms of economy, on the other hand, the base of the existence of society, the object of property ownership (as real estate), in the terms of Civil Law, and also a part of the territory of the State. The Constitutional Court, while defining the characteristics of arable land, also considers the specific natural attributes and those relating to land as a species of property. The Constitutional Court defined, in connection with the former, land – also within the scope of the former Constitution – as a natural object or natural resource being available to a limited extent, as a “limited estate”, which cannot be increased nor substituted by another object.¹¹

The fact that Article P of the Basic Law mentions arable land among natural resources suggests the former conceptual definition by the Constitutional Court can be maintained, as well as advancing the characteristics of environmental protection into foreground.

⁸ Kozma, Ágota: Zsebszerződések veszélyei. [The dangers of pocket contracts] Magyar Jog (Hungarian Law) 2012/6. p. 350.

⁹ This type of autonomy has particular importance with respect to the jurisprudence of the European Convention of Human Rights, where the autonomy of concepts of the Convention in relation to the national systems of law is an essential condition for efficient legal protection. See Frowein Jochen Abraham – Peukert Wolfgang: Europäische Menschenrechtskonvention ERMK Kommentar, Strasbourg, Arlington. Kehl. quoted by Pál Sonnevend: A tulajdonhoz való jog. [The right to property.] In: Gábor Halmai – Gábor Attila Tóth (editors): Emberi jogok [Human rights], Osiris, 2003, 641, footnote 6.

¹⁰ See Sonnevend op. cit. 641

¹¹ See the Decision of the Constitutional Court of N° 35/1994. (VI. 24) AB, ABH 1994, 197, 201.

II. The jurisprudence of the Hungarian Constitutional Court concerning protection of arable land

1. The constitutionality of the restrictions of the Act on arable land – a provisional protection (?)

As it was mentioned in the Introduction, the Constitutional Court declared in its Decision N° 35/1994 (VI. 24.) AB¹² that the upper limit of the acquisition of arable land and the exclusion of foreign citizens and legal persons from the acquisition of arable land is *temporarily* not unconstitutional, *as long as the reasonable grounds of this restriction exist according to an impartial consideration*. In order to consider whether such reasonable grounds still exist after the Basic Law became effective, it is necessary to survey the main reasons for the 1994 Decision of the Constitutional Court.

1.1. The constitutional reasons for setting the upper limit on ownership of arable land

The provisions of the Act on arable land examined by the Constitutional Court declared that a Hungarian private person can acquire arable land of a maximum of 300 hectares or 6000 golden crowns (AK) of value.

While examining these provisions, the Constitutional Court first indicated to the fact that the Constitution is neutral from the point of view of economic policy and neither the extent of the intervention by the State, nor the prohibition against State intervention in the economy cannot be directly derived from the Constitution.¹³

¹² See ABH 1994, 197, 201.

¹³ See the Decision of N° 33/1993 (IV. 23.) AB of the Constitutional Court, ABH 1993, 249. The Constitutional Court took over this position neutral from the viewpoint of the economic policy from the initial position of the German practice, although the current prevailing opinion is that the Constitution does not bind itself to any model with any content of the market economy [see the Decisions 33/1993. (V. 28) AB, ABH 1993, 153, 158.; 915/B/1993. AB, ABH 1994, 619, 621. The indication to the neutrality see also in the Decision 963/B/1993. AB, ABH, 1996, 437, 440.; Decision 19/2004. (V. 26.) AB, ABH 2004, 321, 339. A more detailed description relating to the neutrality to the economic policy of the Constitution see also: Tímea Drinóczi: Gazdasági alkotmány és gazdasági alapjogok. [The economic constitution and economic fundamental rights.] Published by Dialóg Campus. Budapest-Pécs, 2007, pp. 75-80. The declaration itself, that the Constitution is economically neutral, could mean that the Constitutional Court should keep silence about the current matter,

Considering the constitutionality of the limitation relating to the extent or the value of arable land to be acquired, the Constitutional Court started from the fact that the unconstitutionality of a prejudicial discrimination between persons or other limitation relating to a right, other than a fundamental right, can be established only where the infringement is connected to any fundamental right, finally to the general personal right of human dignity¹⁴, and the discrimination or the limitation has no reasonable ground according to an impartial consideration, i. e. that is arbitrary.

The Constitutional Court took into consideration the specific natural and pecuniary characteristics of arable land, i. e. arable land is a limited estate, and as a natural object, it is available to a limited extent. In other words, it cannot be increased nor substituted by another object. Furthermore arable land is indispensable, able to renewal, particularly sensitive to the risk and low profit rate. All these characteristics of arable land give the reason for its particular *social obligation*.¹⁵ All these circumstances can justify the enforcement of a public interest restricting property rights. The Constitutional Court has earlier declared that it is reasonable to legitimately treat arable land differently from other property because of its specific characteristics¹⁶. As arable land is a limited estate, social obligations of property relating to it are necessarily connected to its physical condition, territorial scope and value. The adequate market price of arable land could not have evolved at that time because of the artificial hindrance of trade in arable land during a long period. Consequently, unconstitutionality cannot be established with respect to the evolution of the market for arable land and the dispersion of arable land ownership amongst the citizenry promoting it, as constitutional purpose indicated even in the preamble of the bill, because of all the

because there is no norm either previous to or above the Constitution or any other norm to be involved in any way in the Constitution, which relates to the current question. The practice shows, however, the matter in another way: the formula of economic neutrality does not determine namely the issue of a decision, but it is only one from among the multitude of viewpoints considered by the Court. This position is only a more detailed description of the fact that the Constitution is not neutral or not completely neutral to the economy. The economy is namely not an isolated entity existing in itself, from which the constitutional problems can unambiguously separated. As the different courts find themselves face to face with the relation of Constitution to the economy in different systems of fundamental rights and division of powers, their definitions should be different, as well. According to the general opinion, there is a significant difference between the practices of new Constitutional Courts of Eastern Europe and those of Western Europe and mainly that of the Supreme Court of the United States of America, as regards to the extent of the intervention of a judge into economic law making. See *Salát, Orsolya*: Fórum a gazdasági alkotmányosságról. [Forum about the constitutionality of economy], *Fundamentum* 2005/4, pp. 84-90.

¹⁴ See the Decision 8/1990 (IV. 23.) AB of the Constitutional Court, ABH 1990, 44. See its critique in the article of *Pokol, Béla*: Gondolatok az alkotmánybíróági döntések elvi alapjaihoz. [Reflections to the fundamental principles of the decisions of the Constitutional Court]. *Jogelméleti Szemle* [Journal of Legal Theory, see: <http://jesz.ajk.elte.hu/>] 2012/1, pp. 163-166.

¹⁵ For the social obligation of property ownership in the jurisprudence of the German Constitutional Court (*Sozialpflicht*) and in the U.S. Law see: *Lubens, Rebecca*: The social obligation of property ownership: a comparison of German and U.S. Law. *Arizona Journal of International & Comparative Law* 2007/2., pp. 389-449.

¹⁶ See the Decisions 16/1991. (IV. 20.) AB, ABH 1991, 62; 64/1993. (XII. 22.) AB, ABH 1993, 381 of the Constitutional Court.

above mentioned objective conditions, circumstances and connections.¹⁷

The Constitutional Court declared that *the maximum of arable land restricts the right of disposition by the land owner only to such a small extent, that is not disproportionate in relation to its constitutional purpose*. The upper limit on ownership of arable land does not affect the fundamental right to property of those who want to acquire property because *the fundamental right to property does not include the acquisition of property*.

This conclusion of the Constitutional Court is in accordance with the jurisprudence of the European Court of Human Rights that has already declared in several decisions, that the European Convention on Human Rights does not guarantee the right to *acquire* property, only the protection of the acquired property¹⁸. The Court of Strasbourg excluded in this way the application of the Article 1 of the first protocol to the Convention in the case of *Marckx*¹⁹, declaring that it guarantees exclusively the protection of existing property and so the guarantees provided by the Convention do not cover the acquisition of any property, they guarantee to everybody the peaceful enjoyment of his or her “owned” possessions. This declaration of the Court of Strasbourg was unfavorable at that time for the former land owners, whose land was nationalized before the democratic transformation, since this statement of the Strasbourg Court meant for the ex-socialist states – among them for Hungary – that Article 1 of the first protocol of the European Convention on Human Rights (ECHR) does not create such obligations for the concerned States requiring that they return property which was nationalized before the Convention became effective²⁰. Nevertheless, this statement of the Strasbourg Court can “save” the Hungarian arable land in Strasbourg against the claims of other EU-member state citizens after expiration of the moratorium on ownership of arable land.

Consequently, the right to acquire property is not a fundamental right, neither pronounced by the Hungarian Constitutional Court, nor as determined by the ECHR. According to the Constitutional Court, the acquisition of property does not concern even a fundamental right of legal capacity guaranteed by the Constitution. That means the State is not obliged to assist anyone in acquiring land²¹ and, consequently the State is not obliged to make its own property available for purchase or to help anyone acquire such property²².

According to the Constitutional Court, this is not a restriction on a fundamental right of “buyers” because neither the ability to acquire

¹⁷ See the Decision 35/1994 (VI. 24.) AB, ABH 1994, 197 of the Constitutional Court

¹⁸ See *Rook, Deborah*: Property Law and Human Rights. Blackstone Press, London, 2001, p. 5.

¹⁹ The case of *Marckx v. Belgium*, Judgment of 13 June 1979, Serie A no 31, para 50; Grád, András: Kézikönyv a strasbourgi emberi jogi ítélezésről. [Handbook on the judgment of human rights of Strasbourg.] HVG-Orac. 2000. p. 448.

²⁰ See the case of *Jantner v. Slovakia*, the judgment of the Court on 4th March 2003.

²¹ See the Decision 936/D/1997. AB of the Constitutional Court.

²² See *Tanka, Endre*: Várható-e rendszerváltás a magyar birtokpolitikában? [Can one expect a political transformation in the policy of arable land?] In: *Rixer, Ádám* (editor): *De iuris peritorum meritis* 6. *Studia in honorem Lajos Lőrincz*. Published by the University of Károli Gáspár of the Protestant Church, Faculty of Law and Political Science. Budapest, 2010. pp. 164–165.

property nor the freedom of contract are fundamental rights. The restriction of these rights, which are not classified as basic rights, should be found unconstitutional only if the limitation, would have no reasonable justification based on an impartial assessment. *The reasons for the limitation on ownership of arable land, is to establish a “healthy structure of land properties”, as well as to prevent the concentration of arable land until realistic market prices can be developed.* Consequently the “healthy structure of land properties” should be understood in this time frame and in relation to the lack of well developed markets. According to the Constitutional Court, the upper limit on ownership of arable land is the means by which the State fulfills its constitutional mandate to establish a market economy.²³

The Constitutional Court emphasized that the Parliament and the Government has the right to define the policy regarding ownership, use or transfer of arable land, just as they are empowered to define housing policy or general economic policy. The Constitutional Court can intervene in addition to the situation involving of infringement of a fundamental right, if such a policy regarding agricultural land “would exclude conceptually and obviously the existence of market economy”²⁴, or it limits another right without any reasonable ground according considered impartially. The limitation on the acquisition of arable land in the examined case was characterized as an intervention of the State, which was justified by the transition to a market economy (from the former socialist economy). The Constitutional Court also found reasonable the method by which the Act *limits the ownership of arable land*.

The Act on arable land, by precisely expressing an *upper limit on ownership of such land*, what the Parliament considers a “healthy structure of real estate properties” in light of the current circumstances of transition. This avoids those difficulties, which arise when the law defines only the aim of a legal policy, with consideration of every individual case being entrusted to the authorities. It is undeniable, however, that the legislature also gave up the possibility that the legal practice could treat the measure of the accomplishment in adaptable way, it approximately perpetuates the temporarily necessary situation, since any change is possible only by an amendment of the law.

Consequently, the Constitutional Court accepted that establishment of a “healthy structure” of arable land and prevention of a concentration of arable land are constitutionally justifiable reasons. The U.S. Supreme Court reached a nearly identical result on the basis of a similar principle when it upheld the scheme to eliminate a concentration of real property ownership as being in the public interest in the case of *Hawaii Housing Authority v. Midkiff*²⁵. The background of that case involved the Hawaiian legislature, in 1967, passing a law that obligated land owners in that State to sell their land for adequate compensation, because of the excessive concentration of land ownership in the hands of relatively few people – namely, only

²³ See the Decision 35/1994. (VI. 24.) AB of the Constitutional Court, ABH 1994, 197, 201

²⁴ See the Decision 21/1994. (IV. 16.) AB of the Constitutional Court, ABK, April, 1994 170

²⁵ See the case *Hawaii Housing Authority v. Midkiff*, 467 U.S. 229 (1984)

72 land owners controlled 47% of the entire acreage within the State. This high concentration was considered harmful to the market economy. There were no real estate transfers and, consequently, no market in real estate at that time. There were some land owners who regarded “the drastic intervention of the State” into their right to own property as unconstitutional. The Supreme Court of the State of Hawaii agreed. Nevertheless, the U. S. Supreme Court found the Act constitutional believing the law satisfied a public interest because the use of the effectively dispossessed real estate freed up the badly functioning real estate market. The Supreme Court also pointed out to the fact that the legislature can appropriately judge conformity of mandatory dispossession of real estate with the public interest better than the court.

Consequently, the Constitutional Court of Hungary did not find any constitutional prohibition against the temporary *upper limit on ownership of arable land* prescribed in the Law. However, the Court emphasized, that the *upper limit on ownership of arable land* is constitutional only so long as reasonable grounds exist for the restriction, and so long as it is only *temporary*, so as to be connected to the existence of the reasonable grounds. Up to now the Constitutional Court decided the constitutionality of similar limitations, which are regarded as temporarily necessary, using the criterion of proportionality. In case of prohibitions upon the sale or burdening of real estate, the Court has consistently required that the time period of the limitation should be calculable for the purpose of proportionality²⁶.

Nevertheless, the Constitutional Court declared that *it could not estimate the time necessary for the formation of realistic market values for arable land*. If it obligated the legislature to define an exact time limit, the Parliament could prolong it without any misgiving, if reasonable market values were not yet formed at any point in time. As the question was put to the Court, would the Act be voidable if the limitation remains in force for a time longer than is reasonable. The Constitutional Court answered in the affirmative. *Consequently, when the reasonable grounds supporting the limitation do no longer exist, the limiting provisions of the Law on arable land become voidable*.

1.2. The constitutionality of the Law's exclusion of foreign individuals and legal entities from acquiring agricultural land

The Act on arable land precludes foreign citizens from the acquiring arable land and nature conservancy areas, except in very extraordinary circumstances. The Constitutional Court declared that all the positions previously mentioned with respect to Hungarian private parties shall apply to the right of foreign citizens to acquire Hungarian real estate because there is no distinction in terms of fundamental rights. One may question whether it is arbitrary to not only limit the amount of agricultural land a foreign citizen may own but also to preclude such citizens altogether from acquiring

²⁶ See the Decisions 7/1991. (II. 28.) AB and 24/1992. (IV. 21.) AB of the Constitutional Court in ABH 1991, 27. and ABH 1992, 126, 129.

agricultural property and natural conservation areas (except in very limited circumstances).

The Constitutional Court explicated, that *taking into account the prices of arable land and the capital strength in foreign countries*, the increased protection against foreign ownership is reasonable on an objective basis. Because the Act almost totally deprives a foreign citizen from being able to acquire agricultural and nature conservancy lands, it is questionable whether the underlying rationality conforms with the practice of the Constitutional Court requiring exact time limits in such cases. The Constitutional Court answered this question by saying *that it cannot be precisely determined in advance when the reasonable grounds for a nearly total exclusion of foreign ownership cease to exist*. On the basis of all the above mentioned positions by the Constitutional Court, the temporary prohibition against foreign individuals and legal entities acquiring agricultural and nature conservancy lands is not unconstitutional because the motives for doing so are reasonable on the basis of an impartial examination.

The Constitutional Court considered the different prices of arable land as a reasonable motive for such limitation in the case of foreign citizens. In the case of legal entities the Court considered the potential of illegal transfers to foreign individuals as a reasonable motive of that limitation.

2. The „survival” of the Decision 35/1994 AB (?)

As mentioned above, the Constitutional Court in 1994 unambiguously pronounced that *as soon as reasonable motivations supporting the limitations on ownership of agricultural land no longer exist, this normative Act can be challenged before the Constitutional Court*.

In my view, there are two fundamental questions that should be addressed regarding that holding:

1) First, *is the 1994 decision of the Constitutional Court still effective insofar as those limitations are concerned?*

2) And if so, *do the reasonable motivations identified by the Court supporting the ownership limitations still exist today?*

I do not wish – and it is not my obligation – to anticipate the future decisions of the Constitutional Court either as to the timing or substance of such decisions.

With respect to question no. 1, one can surely argue that the Constitutional Court would use the same rationale included in its earlier decision which preceded the effective date of the Basic Law by more than a decade, in connection with determining the constitutionality of this law. This supposition seems plausible in light of the fact the provisions and rules of interpretation to be applied to a future analysis would be similar or identical in content with those of the former Constitution²⁷. The determinations of the Constitutional Court relating to those fundamental values, human rights and basic freedoms, as well as to the constitutional institutions, which have not

²⁷ See Decision 22/2012. (V. 11.) AB, Hungarian Official Gazette, issue 57 of the year 2012, 9737, 9737-9740, see the description of the decision *Naszladi, Georgina*: Eldőlt a korábbi alkotmánybíróági határozatok jogi sorsa. [The legal fate of the former decisions of the Constitutional Court has been decided.] *Közjogi Szemle*. [Review of the Public Law Review] 2012/2. p. 60

been changed fundamentally in the new Basic Law, should remain in force. Those pronouncements of conceptual significance, as embodied in the earlier decisions of the Constitutional Court, which were founded on the former Constitution, remain a model in other decisions interpreting the Basic Law by the Constitutional Court. This position, however, does not mean that the determinations expressed in the earlier decisions based on the former Constitution should be adopted mechanically, without investigation. Instead, they require a thorough comparison of the respective provisions of the former Constitution with those of the Basic Law. If the comparison produces a result to the effect that the legal standards applicable to constitutional Law are unchanged or significantly similar, then there is no obstacle to the Court's adoption of the same conclusion as before. On the other hand, if it is found there is a significant discord between the contents of individual provisions of the former Constitution and the Basic Law, one should conclude there is no sound reason for adoption of the legal principles enunciated in the former decision of the Constitutional Court, but rather for their rejection²⁸.

As regards the comparison of individual provisions of the former Constitution and the Basic Law and at the same time the possible answer to question no. 2, it can be clearly seen, that Article P) makes obligatory for the State and everyone else to protect, maintain and preserve arable land for future generations, as a natural resource. It is a new provision, in comparison to the former Constitution. *The National Avowal (National Credo)* of the Basic Law points to the obligation to protect living conditions for the future generations through careful usage of our natural resources. It is relevant, because according to Paragraph (3) of Article R), provisions of the Basic Law should be interpreted in conformity with their aims and the included *National Avowal and achievements of the historical constitution*.²⁹ There is still a significant debate in the Hungarian constitutional literature as to whether it was reasonable to incorporate the "achievements of the Hungarian historical constitution" into the Basic Law³⁰. It seems, however, that the Constitutional Court does not shrink from referencing the achievements of the historical constitution. It is clearly indicated in the reasoning employed in decision no. 33/2012. (VII. 17.) AB with respect to the retirement of the judges.³¹ The Court established that the *independence of judges*

²⁸ See Decision 22/2012 (V. 11.) AB, Hungarian Official Gazette, issue 57 of the year 2012, 9737, 9737-9740.

²⁹ Historically, there have been two types of constitutions in Hungary: the historical constitution and the written constitution. The Kingdom of Hungary, like the United Kingdom, did not have a written constitution until 1949, aside from the short-lived constitution of the 1919 Hungarian Council's Republic. The constitution of Hungary consisted of different organic laws. László Trócsányi: The Creation of the Basic Law of Hungary. in: Lóránt Csink, Balázs Schanda, András Zs. Varga (eds.): *The Basic Law of Hungary. A First Commentary*. Clarus Press, 2012. p. 2. (ISBN 978-1-905536-45-0, E-Book: 978-1-905536-46-7.)

³⁰ See the most recent comprehensive analysis of the historical constitution *Rixer, Ádám*: A történeti alkotmány lehetséges jelentéstartalmai. [The possible denotational contents of the historical constitution.] *Jogelméleti Szemle* [Journal of Legal Theory] 2011/3.

³¹ According to the contested provisions, the legal status of all the court judges ceases to exist as long as they reach the age of the general retirement (62-65) instead of the age of 70 (which had been in force before for more than a century).

and their resulting *immobility* are not only statutory provisions of the Basic Law, but belong to the achievements of the historical constitution as well, so it is such a basic principle of interpretation according to the prescription of the Basic Law, which is obligatory for everybody, and which should be applied while revealing the possible contents of other provisions of the Basic Law³². The Constitutional Court ruled that Paragraph (3) Article R) of the Basic Law emphasizes, instead of the historical constitution itself, the importance of its achievements. It is the task of the Constitutional Court to determine what belongs to the achievements from the historical constitution according to the Basic Law³³.

It will be an important question of constitutional law whether the Constitutional Court wishes to reply upon the achievements of the historical constitution in the interpretation and, if it does, how will it accomplish that in connection with the protection of arable land. It is encouraging that the Constitutional Court declared in its cited Decision that “the minimum of consolidated interpretation of the Hungarian historical constitution is, that the laws founding the bourgeois transition in the 19th century constitute part of the historical constitution.” These laws created the solid foundation for legal institutions – after some precedents of not minor importance – including the modern State having been built upon the rule of law. While the Basic Law opens quasi the window to the historical dimension of the Hungarian public law, it draws the attention to those precedents of the history of institutions, our present relations of public law and our whole juridical culture in general would be without roots. The Constitutional Court has extraordinary historical responsibility in this situation: it is obliged to include the relevant sources of the history of institutions into its critical horizon while examining specific cases.³⁴

According to this reasoning of the Constitutional Court, the Constitution created by the constitutional revolution of March 1848 constitutes part of the achievements of the Hungarian historical constitution. It should be regarded as first one in civil sense³⁵, which created, in addition to other fundamental rights, liberated and full private ownership rights to land. Act IX of the year 1848 provided that “*the services, (villeinage), levy and financial payments having been in practice up to now on the basis of statute labor and the contracts substituting it, should cease to exist forever following the publication of this Act*”. The peasantry thereby became the owner of land which they cultivated. The Statute provided compensation against that: “*The legislature puts the compensation of the private landowners under the aegis of the public honor of the nation.*”³⁶ It was the emperor’s order

³² See the Reasoning at [80] to the Decision 33/2012. (VII. 17.) AB of the Constitutional Court

³³ See the Reasoning at [74] to the Decision 33/2012 (VII. 17.) AB of the Constitutional Court

³⁴ See the Reasoning at [75] to the Decision 33/2012 (VII. 17.) AB of the Constitutional Court

³⁵ Compare to *Kukorelli, István: Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban* [Tradition and modernization in the Hungarian constitutional law.] Published by Századvég, Budapest, 2006. p. 12.

³⁶ See the Act III of the year 1848 on the transformation of the Hungarian independent and responsible Ministry, § 1.

of the year 1853 that gave detailed provisions governing such compensation.³⁷

The thousand year old Hungarian State dealt practically with the problem of proprietorship, how the landless peasants can become so-called “peasant-citizens”, equal to the established landowners. In this respect, the repartition of property and achievement of middle-class status can be appreciated as an achievement of the historical constitution. In other words in the process of the repartition of land of the year 1945 – ordered by the Provisional National Government established in December 1944 in Debrecen in its Decree 600/1945 M. E.³⁸ – more than 600,000 people received land, thereby bestowing property, a job and indirectly the security of a habitat for themselves and their families.³⁹ The repartition of land had enormous significance from the point of view of the people who received land, providing food for the country and reconstruction of the entire national economy. However, its historic importance far surpasses all these facts.⁴⁰ It is obvious to everyone how significant the repartition of land was in terms of the quality of life for those people who received land, in addition to providing the country with food and reconstruction of the national economy. Nevertheless, its historical significance actually surpasses in no small measure all these uncontroversial facts. This is clear from the fact the Provisional National Assembly solemnly put into statutory effect the Governmental Decree on the cessation of the system of large estates, granting land to the agricultural citizens half year later, on 11 September 1945. Each speaker participating in the discussion in the National Assembly emphasized this historical importance. Yet, as *Barnabás Lenkovics* described, *Imre Kovács*, the leader of the Peasants’ Party, summarized the matter saying: “The crying injustice has been ceased. It was very properly named as a lawsuit of a thousand years, the great fight of the Hungarian people for land. The long lawsuit has come to an end, that is the historical importance of the agrarian reform. I dare to say, that its political importance is even greater. In Hungary, the basis of the political power was the land during thousand years. The owner of larger land had greater political power and greater political influence; the Hungarian system of domination was named feudal for this reason. As a result of the agrarian reform, the political power passed to the people, as well. The political power was also divided into plots.”⁴¹

The Constitutional Court emphasized in 1994 that *the upper limit on ownership of arable land is part of the constitutional task directed*

³⁷ According to the patent, the landowners received stocks issued by the state for the paying off the burdens of the land, which should be drawn during 40 years. The paying off began in 1857. While a part of the owners of vast estates received the payment before the time limit, and they could receive major mortgage credits from Austrian banks, the rate of usurious interest of the credits paid for the medium landowners reached even 80 to 100%. In addition to that, if the medium landowner wished to obtain capital necessary for the agricultural cultivation in another way, they had the possibility to sell their stocks issued by the state below the real price.

³⁸ See the Hungarian Official Gazette, issue 10 1945.

³⁹ *Lenkovics, Barnabás*: Ember és tulajdon. Rendszerváltó gondolatok. [Man and property. Thoughts for political transition.] Manuscript, Budapest, 2012. p. 3.

⁴⁰ *Lenkovics*: Man and property op. cit. p. 131.

⁴¹ *Lenkovics*: Man and property op. cit. p. 132.

to the establishment of a market economy.⁴² I think, that the constitutional task to establish a market economy is not included in the Basic Law. In the 21th century mankind is forced to suddenly realize that the categories of income and profit, which has been identified as value and development up to now, should be reconsidered, and such concepts, as nature, environment and health, i.e. the chances of future generations should be put into foreground. According to Barnabás Lenkovics, they are “tokens” not only of the quality of our life but also of our survival at the same time.⁴³ According to *Lenkovics*, the recognition, arisen under the joint effect of phenomena society and of nature (such as the waves of global financial crisis of the years 2008-2009 and economic crises developed as their consequence on the one hand, as well as the series of catastrophes of the nature connected to the global climate change on the other hand), that everything, which has been named “development”, has become unsustainable⁴⁴, become step by step more worrying. The Basic Law points to *the conservation of natural resources*⁴⁵ as the *aim of the treatment and protection of the national wealth*, in addition to the above mentioned matters, as well as taking into consideration the service of public interest, the fulfillment of common needs, as well as the consideration of the needs of the future generations. All these impose additional obligations upon the State and local governments to preserve arable land as a national asset.⁴⁶

The protection of natural resources – among them agricultural land – is connected to the right to physical and mental health as declared by the Basic Law, i. e. Hungary is obligated to promote the enforcement of this right – among others – by means of an agriculture free of genetically modified living beings,⁴⁷ assuring the access to the healthy food products and potable water, as well as assuring the protection of environment. Nevertheless, arable land has a prominent role both in providing food products and potable water. One cannot reasonably dispute the fact that land, as a primary natural element with its capability for food production is a decisive element determining the survival of any population in the future.⁴⁸

I am of the opinion, by reason of the above, that a number of reasonable and constitutional motivations can be identified favoring the maintenance of the restrictive provisions of the Act on arable land by the above mentioned articles of the Basic Law – from the National Avowal up to Articles P) and R). Therefore – according to my *opinion* – even the formation of adequate land market prices itself should not necessarily result in the ceasing of this “provisional” protection.

⁴² See Decision 35/1994 (VI. 24.) AB of the Constitutional Court. ABH 1994, 197, 201.

⁴³ *Lenkovics, Barnabás*: Ptk. és Alkotmány, ember- és társadalomkép. [The Hungarian Civil Code and the Constitution, Models of Man and Society] Alkotmánybírószági Szemle [Constitutional Court Review]. 2011/2., pp. 59–63.

⁴⁴ *Lenkovics*: *ibid.*

⁴⁵ See Fundamental Law, Article 38 Paragraph (1)

⁴⁶ See Fundamental Law, Article 38 Paragraphs (3), (4)

⁴⁷ See a more detailed description about this in Kovács, Júlia Marianna: *Egészség-es /és környezet az Alaptörvényben* [Health-y/and environment in the Basic Law]. In: Állam és közösség. [State and society]. Published by the University of Gáspár Károli, Budapest, 2012, pp. 256–259.

⁴⁸ *Tanka*: *op. cit.* p. 159.

3. The right to preemption

In connection with arable land one should necessarily say a few words about the right to preemption regulated by legislative enactments, as one of the possible limitations on the right to property, even for that very reason, that the right to preemption by the State can be one of the tools to protect the Hungarian arable land against acquisition by foreigners.

By regulating who is entitled to preemption, the legislation indicates, to whom it wishes to provide arable land necessary for farming. On the other hand, these rules indicate, for whom the legislature makes it more difficult to acquire or flatly prevents from acquiring arable land⁴⁹.

The Constitutional Court has reviewed the constitutionality of the right to preemption in some of its decisions and established that the right to preemption regulated by legislative enactments is undoubtedly a limitation on the right of disposition which originates from the basic right to property. The right to preemption – as the Constitutional Court expressed in its Decision 18/1992. (III. 30.) AB⁵⁰ □ “provides the owner of this right the power” to enter a contract for purchase and sale by itself through a unilateral declaration, as opposed to merely offering to purchase property from an owner wishes to sell it. Consequently the owner of the right to preemption has a priority right to purchase an object, to which the right to preemption was granted by law. This means the limitation on the right to dispose of property normally ascribed to the proprietor (seller) – as the Constitutional Court explained it, by referring back to its former Decision 7/1991. (II. 28.) AB⁵¹. According to the 1991 decision, the right of disposition is an attribute of property ownership, including the freedom to decide related issues about that property. Therefore the restriction on property rights is unconstitutional only if it is not unavoidable i. e. if it takes place without a justifiable motivation and the impact of the limitation is not proportionate to the intended reach of the limitation. As the Constitutional Court has pointed out in its various decisions that the right to property is not absolute free of possible restrictions because Section (2) of Paragraph 8 of the former Constitution allowed limitations on fundamental rights by law. Thus, the prohibition against disposition of property i. e. the entire limitation of the right of disposal is obviously closer to the injury of the essential content than the provision of the right to preemption for a third person. According to the Constitutional Court the right of preemption provided by law⁵²

⁴⁹ See the dissenting opinion of Constitutional Court judge Éva Vasadi Tersztyánszkyne to the Decision 7/2006 (II. 22.) AB of the Constitutional Court (ABH 2006, 181, 217.)

⁵⁰ See ABH 1992, 110, 112.

⁵¹ See ABH 1991, 22.

⁵² In connection with the decision the proposers found Paragraph 27 of the Act no. 1 of the year 1987 (law on the land) – the law preceding the present law on arable land □ prejudicial, according to that „In case of sale and purchase of a farm and a piece of land between private persons, the right of preemption is due to the big farm, in the territory thereof the farm and the piece of land is situated. It cannot designate any other person to exercise this right.”

does not limit the freedom of disposition by an owner, as the owner can determine freely, with what content and under what conditions he or she wishes to exercise this right. *The limitation touches exclusively upon the freedom of choice of purchaser, provided that the owner of the right of preemption is ready to conclude the contract with the same content and under the same conditions as the purchaser.* Undoubtedly, says the Constitutional Court, the right of a prospective purchaser to acquire property is also a restriction against the owner of that property as a result of the right of preemption. This limitation on the right of acquiring property is accompanied with a restriction upon a purchaser who is only able to purchase the object if the owner of the right of preemption does not want to conclude the transaction under conditions which the purchaser accepted. According to the Constitutional Court, the limitation upon the right to acquire property by this law does not infringe the essential content of the right to property in the same way as the limitation does not relate either to the untouchable essence, as regards to the seller. This limitation upon the acquisition of property exists only in relation to the objects which are subject to the power; nevertheless it does not mean a general limitation on the right of acquisition, *so it does not infringe the essential elements of the right to property*⁵³.

It is to be noted that the Constitutional Court did not recognize the difference – clearly explained by *Imre Vörös*⁵⁴ □ between *property ownership* under the civil law and the *right to property* in the sense of constitutional law as a fundamental (human) right.

The Constitutional Court examined the constitutionality of the right of preemption relating to arable land first from the point of view of an owner's right to property as ensured in the Section (1) Paragraph 13 of the previous Constitution. Legislative enactments can establish a right of preemption only in the case, where the limitation on an owner's right to dispose of his property is necessary and proportionate in order to achieve a constitutional objective. While considering the necessity of a limitation on the right to property, Section (2) Paragraph 13 of the Constitution should also be taken into account, requiring only the existence of a public interest taking private property rights. A necessity more severe than this, is not a constitutional requirement for limiting one's property rights. While considering the nature of the public interest, the Constitutional Court should also take into account that a taking or restriction upon private property rights often "deals directly with the benefit of other private persons (and with the benefit of the "community" through solving social problems) – as, for example, in many instances of city-planning, agrarian reforms or protection of tenants".⁵⁵

⁵³ See Decision 18/1992 (III. 30.) AB of the Constitutional Court, ABH 1992, 110, 112.

⁵⁴ See the parallel opinion of the Constitutional Court judge *Imre Vörös* added to the Decision 64/1993. (XII. 22.) AB of the Constitutional Court ABH 1993, 373, 394, and in addition *Imre Vörös*: A tulajdonhoz való jog az alkotmányban [The right to property in the Constitution], *Acta Humana* 1995/18-19, p. 157.

⁵⁵ See Decision 64/1993. (XII. 22.) AB of the Constitutional Court ABH 1993, 373, 381-382.

In the Decision 7/2006. (II. 22.) AB⁵⁶ of the Constitutional Court, the judge in charge of that legal inquiry was István Kukorelli. He examined Paragraph 10 of the Act on arable land, being valid at the time of the 2006 decision, wherein the range of persons entitled to preemption was regulated. In 2001 the Act on arable land gave preference to the so-called family entrepreneur in case of the sale and purchase of a parcel of land adjoining to that which he or she cultivated. He or she was followed by a family member residing in the same house, a neighbor residing in the same locality on another non-adjacent parcel and the initial owner of the parcel is followed by any other person living in the same locality. The right of preemption by the Hungarian State was the fifth in turn in case of alienation of any arable land. On the last place among those whose were entitled to preemption were leaseholders, sharecroppers and laborers paid in proportion to crop yield – that is, an actual user of the land. The legislature amended the regulation in 2002⁵⁷. In case of contracts filed with the registry of title deeds after 2nd September 2002, a leaseholder, sharecropper or laborer paid in proportion to yield received the first place in regard to preemption rights related to arable land which such person leased from an owner. The law included several guarantee in order to that noone could misuse this right. The next person in the queue was an adjoining neighbor residing in the same locality and then anyone living in the same locality, following in third place. There was an internal order within the category of the neighbor and other persons living in the same locality. Accordingly, the family agriculturist, the individual agricultural entrepreneur or the primary producer received first place in the hierarchy. Finally, the Hungarian State was in last place in the queue regarding preemption rights on the basis of the Law on the national land fund⁵⁸. The Constitutional Court established in Decision 7/2006. (II. 22.) AB that these provisions are not unconstitutional from the viewpoint of the owner of arable land, nor from the viewpoint of a party having no preemption right on the other side of the legal transaction. The Constitutional Court did not find related objections to the proposal well-grounded regarding the order of preemptive rights being arbitrary or the range of owners' rights being unreasonably broad, because *the definition of the precedence of the rights of preemption itself cannot be objectionable from the viewpoint of constitutional law*⁵⁹. The Constitutional Court did not find the provision that the State's preemption rights as specified in that order of precedence as defined in the Act on arable land unconstitutionally limiting the right of a land owner to dispose of arable land insofar as originating from the fundamental right to property. On the basis of the validity of preemptionrights guaranteed to the State in the clause d) Section (1) Paragraph 10 of the Act on arable land in 2006, where those ahead of it in the queue of

⁵⁶ See ABH 2006, 181.

⁵⁷ The Act on arable land was amended in connection with the amendment of the budgets of the years 2001 and 2002 of the Republic of Hungary.

⁵⁸ According to the section (1) Paragraph 10 of the Law on the arable land (Ftv) valid since 2010 in case of selling a piece of arable land – unless other provision is made by the law – the right of preemption is due to the State of Hungary on the first place, according to those as stated in the Law on the national land fund.

⁵⁹ See Decision 39/1992. (VII. 16.) of the Constitutional Court, ABH 1992, 235, 239.

preemptive rights, such as leaseholders, sharecroppers, laborers paid in proportion to crop yield, neighbors living in the same locality or another person living in the same locality could not conclude a contract fulfilling the terms offered by the person claiming to be purchaser, the arable land became part of the National Land Fund after the conclusion of contract with the State or with the National Land Fund Organization acting on behalf of the State. According to the Constitutional Court, the limitation regarding public interest was proportional to the underlying objective of the measure because *the owner concluded the contract of sale and purchase with the same conditions, because he has the same duties, whether the purchaser chosen by the owner or the National Land Fund having a right to preemption was on the other side of the transaction. Additionally, the right of preemption provided to the State is not unconstitutional from the point of view of the prospective purchaser (i.e. the potential buyer) either*, according to that expounded above.

The Constitutional Court confirmed in this Decision 7/2006. (II. 22.) AB that nobody has a constitutional right to acquire certain real estate, but generally the freedom to contract conclusion allows plenty of opportunities. It also declared that *the provision regarding the right of preemption is not unconstitutional up to the point that it does not lead to elimination of the right to dispose of property which it characterized as “rendering empty” and rendering freedom of contract impossible.*

The Constitutional Court judged as a “rendering empty” the property disposition provision of Act CXII of the year 2000 regarding the Plan of Country planning of the Preeminent Holiday Resort of Balaton and the determination of the Rules of Country planning limiting the right of disposition by an owner of real estate declaring: it is only the State of Hungary and the local governments, who can exclusively obtain the ownership of these real properities in order to accomplish public tasks.⁶⁰ According to the Constitutional Court, the debatable regulation restricted the right to dispose of an owner’s real estate and as a consequence the real estate – in case of lack of the intention by the State or a local government to acquire it – became nonnegotiable for an undefined time period and such a regulation constitutes a very serious intervention – nearly as serious as expropriation – into the autonomy of the owner.⁶¹ The Constitutional Court declared – as it has done in several prior decisions – that the limitation upon the right to property ensured in the Constitution for constitutional purposes can be regarded as completely constitutional only in the case where the provisional and transitional character of the restriction is provided for in an exact, calculable and verifiable way by law.⁶²

4. The specific social obligation of arable land

⁶⁰ See Clause d), Paragraph 6 of the Law about Balaton (Btv.)

⁶¹ See Decision 94/2011. (XI. 17.) AB of the Constitutional Court, ABH 2011, 421

⁶² See Decisions 7/1991. (II. 28.) AB; 13/1992. (III. 25.) AB and 13/1998. (IV. 30) AB of the Constitutional Court, ABH 1991, 26-27., ABH 1992, 98. and ABH 1998, 429, 434.

The Constitutional Court – as it was mentioned above – declared in its Decision 35/1994. (VI. 24.) AB that a *specific social obligation upon real estate can justify the enforcement of public interest against the owner's rights*.

The social obligation of property appeared earlier in the Decision 64/1993. (XII. 22.) AB considered as a “milestone” of constitutional protection for property rights. In this 1993 Decision the Court emphasized that under the Constitution “*property is the traditional material basis of individual autonomy of action. Consequently, in the case where the protection of individual autonomy is concerned, the protection of the right to property as fundamental right extends also to the property rights, as well as to the rights based on public law taking over the such former role of the property, which ensure individual autonomy.*”⁶³ The Constitutional Court also pointed out in that decision that the social obligations of property constitutionally allow the extensive limitation of a proprietor's autonomy.⁶⁴

The remaining open questions are what the specific social obligation of arable land means and what can be regarded as a public interest that provides a constitutional foundation for limiting the proprietor's autonomy.

4.1. Public interest as the basis for restrictions upon property rights, especially regarding arable land as determined by the Constitutional Court

The foreign charters concerning basic rights and constitutions permit restrictions on a number of other bases beyond public interest, although public interest solely appears as a constitutional foundation for limiting property rights. .

It can be rather difficult to interpret public interest constitutionally – and generally for that matter – because the definitional limits of the public interest continuously change depending on the social order existing at any point in time, the circumstances of awareness, and the technical development.⁶⁵

Both the legislature and the courts have substantial tasks – however not to an equal extent – in terms of defining what is otherwise an uncertain meaning of public interest among the quickly changing social conditions. Nevertheless, all the greater burden and responsibility perhaps falls within the scope of judicial control (specifically, of judges of the Constitutional Court) with respect to this relationship, particularly in the situation where basic rights might be

⁶³ See Decision 64/1993. (XII. 22.) AB of the Constitutional Court, ABH 1993, 373, 380.

⁶⁴ See ABH 1993, 373, 380.

⁶⁵ *Temesi, István*: Szemelvények a közérdek fogalma meghatározásának köréből [Selected works from the domain of the definition of the concept of public interest] In: Szamel, Katalin (editor): *Közérdek és Közigazgatás* [Public interest and public administration.] Institute for Jurisprudence of the Hungarian Academy of Sciences (MTA) Budapest, 2008. p. 108.

limited on behalf of public interest. At the same time, both international legislation and judicial practice missed the particular examination regarding the content of public interest and related concepts up to present days in the domain of basic rights.⁶⁶ The concerned authorities give explication to all this that they wish to thereby respect the democratic legitimacy of the legislature in the case where the court (the Court of Strasbourg, as well as the Constitutional Court) does not wish to replace the definition of public interest with its own opinion, because that is the task of the Parliament. The Hungarian Constitutional Court announced just such a position back in 1993 and since that time it performed – in this connection – only an examination for the justification of the reference to public interest.⁶⁷ All this does not mean that the Court would have deemphasized or ignored the importance of the role of public interest among other factors in the Decision 35/1994 (VI. 24.) AB cited several times above.⁶⁸ Here I would like to discuss the rationale of one or two decisions which can be closely connected to issues surrounding arable land.

In Decision 143/D/2004. AB, the Constitutional Court pointed out – among other conclusions – the practice of collective farming on contiguous areas of pasture or forest land existing for several centuries, as well as the tradition of legislation known in this domain and, taking into consideration the characteristic of proprietary rights in specific objects, the Constitutional Court did not find disproportionate or unconstitutional the fact *that the regulation prescribes collective farming for an indefinite time in case of forest and pasture land to be preserved in unity*. The Constitutional Court took a stand that the contested provision “did not introduce a new system but prescribed a management structure consistent with the object of property rights, which was accompanied with the traditional limitation upon property rights in favor of the interests of the community”.

The Constitutional Court found *the claim for enlargement of green areas for public usage* also conforms to the public interest standard, which – constitutionally – provides the justification for the law prescribing restrictions upon property rights for the *enlargement of green areas for public usage* on areas where that cannot be accomplished with respect to areas of public ownership.⁶⁹

It is worth reminding the concurring opinion of Judge Mrs. *Éva Vasady Tersztyánszky*, former judge of the Constitutional Court, annexed to the Decision 7/2006. (II. 22.) AB, who, taking into consideration the specific characteristics of arable land as an object of ownership, accepts the aim of public interest substantiating the constitutionality of the restrictions regarding arable land *in addition to the formation of appropriate sizes of estates, the promotion of the*

⁶⁶ Kiss, Barnabás: Az alapjogok korlátozása és a közérdek [The restriction of fundamental rights and public interest]. In op. cit. of Szamel p. 171.

⁶⁷ See Decisions 27/1998. (VI. 16.) AB and 53/1996. (XI. 22.) AB of the Constitutional Court, ABH 1998, 197. and ABH 1996, 169.; Súlyom, László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon [The first steps of the Constitutional Court judgment]. Publisher Osiris, Budapest, 2001, 406.

⁶⁸ See also the Decisions 1347/B/1996. AB, 8/2000. (III. 31.) AB and 143/D/2004. AB of the Constitutional Court in ABH 1998, 662, 666., ABH 2000, 56, 58. and ABH 2004, 1817.

⁶⁹ See Decision 94/2011. (XI. 17.) AB of the Constitutional Court, ABH 2011, 421.

*main occupation in rural areas and professionally performed agricultural activity among others as elements of the social motive, in addition to hindering speculation with respect to parcels of land.*⁷⁰

Two other current office holders of judicial positions on the Constitutional Court *Elemér Balogh* and *Péter Kovács* agreed with Judge Mrs. Tersztyánszky.

III. The restrictions regarding arable land in the case law of the European Court of Justice

The social obligation of property ownership, especially those regarding arable land, also appeared in the decisions connected with the protection of fundamental rights by the European Court of Justice. In the *Hauer case*⁷¹ a German vineyard owner contested a Decree restricting and, in fact, prohibiting the planting of vineyard plantations on the basis that it infringed upon her right to property. A Council Regulation in May 1976⁷² inhibiting the planting of new vine-stocks for three years was in the background of the case. This measure meant that there was no planting of new vine-stocks allowed in the whole territory of the European Communities. The overproduction of wine was the underlying concern behind this measure which sought to achieve a production restraint in order to restore balance to the market. The legal dispute from a factual perspective emerged in the first step of the process in Germany, where *Liselotte Hauer*, a German vineyard owner wished to plant new vine-stocks. The German authorities, however, refused her request for two reasons. The planting of new wine-stocks was prohibited by legislation on the one hand while, on the other hand, the land area was unsuitable for wine-production. Hauer, the plaintiff, requested the grant of a permit by reason of the fact that the Council Regulation became effective long after her permit request was initially filed, so that it should not be applied in her case. The second reason was that Article 2 of the Regulation was contrary to both her right to property and with the free choice of a profession as guaranteed to her by the Articles 12 and 14 of the German Basic Law (*Grundgesetz*). The German Court of public administration refused her request, so Hauer had recourse available to the European Court. In its eventual judgment, the European Court referred back to the *Internationale Handelsgesellschaft* case and the *Nold* case, as well as Article 1 of the first protocol to the European Convention on Human rights, making a distinction – similar to that of the Court of Strasbourg – between the *taking of property* and *restrictions upon the exercise of a specific property right*. First of all, the judgment established that, at least in this case, the regulation meant only the *restriction upon exercising a right to property*. Then the Court commenced examination of whether the limitation is acceptable in light of the public interest. The Court deemed the justification for the limitation

⁷⁰ See ABH 2006, 181, 217–218.

⁷¹ *Liselotte Hauer v. Land Rheinland-Pfalz*, Case 44/79, In Reports of Cases before the Court. 1979, 3727.

⁷² See Article 2 of the Decree 1162/76 of May 1976 of the Council.

sufficient because, in order to maintain the efficiency of the common market, wine production in greater volumes could cause a significant danger regarding such efficiency of the market. The Court referred to the “common constitutional traditions of the Member-States”, as well, as a basis for the limitation upon the rights to property regarding agriculture as is generally accepted in all the Member-States. The Court of Luxembourg reached its conclusion on this basis – namely, that the limitation by means of the prohibition upon planting new vineyard acreage for a defined time period is justified by the aims of public interest as followed by the Communities and it does not infringe upon the essence of the right to property as recognized and ensured in the legal system of the Communities. Consequently, the European Court also reinforced the social function of property in this decision.

The European Court emphasized the social function in relation to basic rights as a general rule in the *Wachauf* case while it established that fundamental rights are not absolute and need to be considered in light of their social function. Consequently, the exercise of basic rights can be limited, especially in connection with the common organization of the market – supposing, of course, that these limitations correspond to the aims of general interest envisaged by the Communities and do not constitute such a disproportionate and unjustified intervention with respect to the envisaged aim which could endanger the essential content⁷³.

IV. Summary

From all matters discussed in this essay the following summary conclusions can be drawn.

In 1994, the Constitutional Court deemed the exclusion of foreign citizens and legal entities from acquiring arable land, as well as the upper limit upon acquisitions of arable land, as *temporarily* constitutional. The Constitutional Court identified as the primary motive for its position – in conformity with the practice of the Court of Strasbourg – that no infringement of fundamental rights can be found on the side of “purchasers” because the ability to obtain property and the freedom to enter and conclude real estate contracts cannot be described as fundamental rights, meaning that no one has a constitutional right to acquire a particular parcel of land. The restriction of these rights, which cannot be regarded as basic rights, would be unconstitutional according to the Constitutional Court, only if the limitation would have no reasonable ground impartially considered. The Constitutional Court accepted the formation of a “healthy structure” of arable land, as well as the hindrance associated

⁷³ „The fundamental rights recognized by the Court are not absolute, but must be considered in relation to their social function. Consequently, restrictions may be imposed on the exercise of those rights, in particular in the context of a common organization of a market, provided that those restrictions in fact correspond to objectives of general interest pursued by the Community and do not constitute, with regard to the aim pursued, a disproportionate and intolerable interference, impairing the very substance of those rights.” case 5/88 of Hubert Wachauf kontra Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft. EBHT 1989, 2609; see also the judgment in the case of Karlsson of N° 292/97. on 13 April 2000. [EBHT 2000., 2737.]

with a concentration of such land prior to the evolution of a realistic market price for the land, as a reasonable motive for the upper limit upon acquisition of agricultural real property. According to the Constitutional Court, this upper limit constitutes, in this relation, part of *the execution of the constitutional task relating to establishment of a market economy*.⁷⁴ The Basic Law, however, does not regard the establishment of a true market economy as its primary task. This is not only because it does not even mention “market economy”⁷⁵ in its text, but it puts other values into the foreground, such as natural resources, including forests, water resources, biological diversity and the protection of arable land, in addition to native species of plants and animals, the protection and preservation of cultural values for the future, making them an obligation not only of the State, but also of all its residents.

In this author’s point of view, the reasonable grounds intrinsic to the validity of limitations embodied in the Act on arable land according to an impartial consideration still exist following the effective date of the Basic Law and following the 2014 expiration of the moratorium forbidding the purchase of arable land by foreign citizens and legal persons in Hungary. This position is supported not only by the provisions of Article P) of the Basic Law but also by the achievements of our historical Constitution providing a framework for such an interpretation of the Basic Law.

Consequently the upper limit upon acquisition of arable land can be retained in the light of the individual and social functions of real property even considering the fact that the particular social obligation of arable land and the public interest limitation upon arable land rights – especially in the interests of agriculture – are recognized by both the Constitutional Court and the Court of Luxembourg. The judgments regarding a specific problem can differ due to the fact that any resolution will essentially depend upon whose interests are being considered to comprise the public interest associated with a given “community”? The central issue remains as to whether the public interest should be viewed as the interest of a local community, such as the interest of a given property owner and the community of people immediately surrounding him, or whether it should be defined as the interests of small farmers as opposed to those of owners of large estates or, as a third alternative, it should be determined on the basis

⁷⁴ See Decision 35/1994. (VI. 24.) AB of the Constitutional Court, ABH 1994, 197, 201.

⁷⁵ Article M) of the Basic Law defines the economic policy of the State differently from the former one not as market economy, but it determinates a scale of values relating to the grounds of the economy saying that “The economy of Hungary is based on work, which produces values and on the freedom of undertaking”. Independently of that one can deduce that the order of the Basic Law stands on the ground of market economy. The fundamental mode of the existence of market economy is competition, the interests of vital importance of the social and economic order based on market economy are the putting forth and the protection of economic competition. See Decision 19/1991. (IV. 23.) AB of the Constitutional Court ABH 1991, 401, 402; *Tóth, András*: Magyarország gazdasági rendje az Alaptörvény és a piaci verseny viszonyára tekintettel. [The economic order of Hungary taking in regard the relation of the Basic Law and market competition.] In: Rixer, Ádám (editor): [Állam és közösség]. State and community. Published by the University of Károli Gáspár of the Protestant Church.

of interests of the entire Hungarian nation in relation to those of the Union (the Communities)?

We can logically draw a conclusion using basic deduction from the judgments of the European Court described above to the effect that the Court of Luxembourg does not broadly construe protection of property rights. On the contrary, if even the slightest possibility exists for interjecting consideration of the interest of the Union, the Court will do so, leaving out any consideration of requirements for necessity and proportionality.

The question is therefore open, whether *this practice of the European Court of Justice* will not lead – sooner or later – *back to the same danger associated with the Solange doctrine*⁷⁶, which means that *the Constitutional Courts prohibit the application of certain EU regulations on the basis, that the level of protection of fundamental rights is lower according to the EU Law than that of the Member States law.*

Literature:

- Jamie L. Coakley and Hamish R. Gow: The case of foreign ownership of Hungarian Agricultural Land. <http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/20709/1/sp01co02.pdf>
- Kómar, Béla Endre: *The issue of land restitution in the Constitutional Court's practice at the time of the political transition.* In Jogelméleti Szemle [Journal of Legal Theory] No. 2012/2., pp. 55–68. (http://jesz.ajk.elte.hu/2012_2.pdf)
- Kovács, Júlia Marianna: *Egészség-es /és környezet az Alaptörvényben* [Health-y/and environment in the Basic Law]. In Állam és közösség. [State and society]. Budapest: Published by the Univesity of Gáspár Károli, 2012, pp. 256–259.
- Kozma, Ágota: *Zsebszerződések veszélyei* [The dangers of pocket contracts]. Magyar Jog [Hungarian Law] No. 2012/6., pp. 350–360.
- Lóránt Csink, Balázs Schanda, András Zs. Varga (eds.): *The Basic Law of Hungary. A First Commentary.* Clarus Press, 2012. ISBN 978-1-905536-45-0, E-Book: 978-1-905536-46-7.
- Lenkovics, Barnabás: Ptk. és Alkotmány, ember- és társadalomkép. [The Hungarian Civil Code and the Constitution, Models of Man and Society] *Alkotmánybírósági Szemle* [Constitutional Court Review]. No. 2011/2., pp. 59–63.

Contact – email

teglasi.andras@yahoo.com

⁷⁶ See 37 BVerfGE, 271 (Solange I); compare to *Vörös, Imre*: Néhány gondolat az uniós polgárság intézményéről. [Some reflections about the institution of the European Union citizenship.] *Jogelméleti Szemle* [Journal of Legal Theory]. vol. 2012/2. pp. 240–241.

KOMPETEČNÍ OTÁZKY V KVALITATIVNÍ OCHRANĚ ZEMĚDĚLSKÉ PŮDY

JANA TKÁČIKOVÁ, PETR VACULÍK

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

Ochrana zemědělské půdy jako základní složky životního prostředí je v dneš v gesci dvou ústředních orgánů státní správy, Ministerstva životního prostředí a Ministerstva zemědělství a jím podřízených správních úřadů. Tato dichotomie s sebou přináší otázky týkající se funkčnosti systému ochrany půdy. Příspěvek se zabývá otázkami výkonu státní správy a dozoru v dané oblasti, vzájemné spolupráce příslušných orgánů a možnými řešeními případných nedostatků.

Key words in original language

Zemědělská půda, kvalitativní ochrana, kompetentní orgány.

Abstract

Protection of agricultural soil as a basic component of the environment is currently under the competence of two central bodies of state administration, the Ministry of Environment and Ministry of Agriculture and their subordinated authorities. This dichotomy carries out questions about the functionality of the management of soil protection. This paper addresses issues of public administration including supervision in this field, mutual cooperation between the relevant authorities and possible solutions to any deficiencies.

Key words

Agricultural soil, qualitative protection, competent authorities.

Pod pojmem právní ochrana zemědělské půdy se rozumí legislativní opatření, která jsou namířena proti zmenšování její plochy pokryté vegetací a proti zhoršování všech jejích produkčních a ekologických funkcí. Samotnou ochranu zemědělské půdy můžeme dělit na kvalitativní a kvantitativní. Zde je nutné podotknout, že v současné době je v popředí především problematika kvantitativní ochrany, neboť největší zásahy do zemědělského půdního fondu jsou způsobeny odnímáním půdy ke stavebním účelům. Jestliže kvantitativní ochranou zemědělské půdy rozumíme snahu zamezit zmenšování její rozlohy ať již v důsledku lidské činnosti (zábory), příp. působením jiných činitelů (např. eroze¹), tak pod pojmem

¹ Eroze představuje nejen kvantitativní, ale především kvalitativní ohrožení půdy se svými specifiky. Na území České republiky je 18,9 % zemědělské půdy potenciálně silně až extrémně ohroženo vodní erozí a cca 5% větrnou erozí. Blíže viz Ministerstvo životního prostředí ČR: Zpráva o životním

kvalitativní ochrana zemědělské půdy máme na mysli její ochranu před znehodnocením, tj. zamezení zhoršení jejích vlastností (fyzikálních, biologických či chemických)².

V České republice není právní ochrana zemědělské půdy upravena jednotným způsobem. Neexistuje právní předpis, který by komplexně upravoval ochranu veškerých funkcí půdy, tj. produkčních a mimoprodukčních. Chybí jednotná kritéria k zajištění ochrany půd bez ohledu na druh, resp. způsob využití. V současné době je ochrana zemědělské půdy řešena celou řadou právních předpisů na zákonné a podzákonné úrovni. Tvorba odpovídající politiky a legislativy, zajištění kontrolní a dozorové činnosti, spolupráce s evropskými a mezinárodními orgány spadá do působnosti dvou ústředních orgánů státní správy – Ministerstva zemědělství a Ministerstva životního prostředí.

Na úrovni české legislativy patří mezi klíčové právní předpisy upravující kvalitativní ochranu půdy zákon o ochraně zemědělského půdního fondu (dále jen ZPF)³ spolu se zákonem o hnojivech⁴ a jejich prováděcími právními předpisy⁵. Nelze však opominout ani zákon o

prostředí České republiky 2011 [online]. Ministerstvo životního prostředí ČR [cit. 2. 12. 2012] Dostupné na [http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/news_121213_zprava_ZP/\\$FILE/Zpr%c3%a1va_o_%c5%bdP_%c4%8cR_2011_pro_MP%c5%98_121113_FINAL.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/news_121213_zprava_ZP/$FILE/Zpr%c3%a1va_o_%c5%bdP_%c4%8cR_2011_pro_MP%c5%98_121113_FINAL.pdf)

² Zde je nutné podotknout, že zemědělská půda je zatěžována primárně používáním chemických látek, jedná se především o minerální hnojiva a přípravky na ochranu rostlin, jejichž spotřeba se v posledních letech zvyšuje. Blíže viz Ministerstvo životního prostředí ČR: Zpráva o životním prostředí České republiky 2011 [online]. Ministerstvo životního prostředí ČR [cit. 2. 12. 2012] Dostupné na [http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/news_121213_zprava_ZP/\\$FILE/Zpr%c3%a1va_o_%c5%bdP_%c4%8cR_2011_pro_MP%c5%98_121113_FINAL.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/news_121213_zprava_ZP/$FILE/Zpr%c3%a1va_o_%c5%bdP_%c4%8cR_2011_pro_MP%c5%98_121113_FINAL.pdf)

³ Zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů.

⁴ Zákon č. 156/1998 Sb., o hnojivech, pomocných půdních látkách, pomocných rostlinných přípravcích a substrátech a o agrochemickém zkoušení zemědělských půd, ve znění pozdějších předpisů.

⁵ Mj. vyhláška č. 13/1994 Sb., kterou se upravují některé podrobnosti ochrany zemědělského půdního fondu, vyhláška č. 275/1998 Sb., o agrochemickém zkoušení zemědělských půd a zjišťování půdních vlastností lesních pozemků, ve znění pozdějších předpisů, vyhláška č. 257/2009 Sb., o používání sedimentů na zemědělské půdě.

ochraně přírody a krajiny⁶; aplikace jeho ustanovení má téměř vždy minimálně nepřímé důsledky pro ochranu kvality půdy. Z uvedených zákonů⁷ lze vyvodit několik základních pravidel kvalitativní ochrany ZPF, které by bylo možné označit jako zásady hospodaření. Většinu z nich obsahuje obecně formulované ustanovení § 3 odst. 1 zákona o ochraně ZPF: „Hospodařit na zemědělském půdním fondu musí vlastníci nebo nájemci pozemků tak, aby neznečišťovali půdu a tím potravní řetězec a zdroje pitné vody škodlivými látkami ohrožujícími zdraví nebo život lidí a existenci živých organismů, nepoškozovali okolní pozemky a příznivé fyzikální, biologické a chemické vlastnosti půdy a chránili obdělávané pozemky podle schválených projektů pozemkových úprav.“

Povinnost neznečišťovat půdu, tzn. nepoužívat látky, které nejsou určeny k aplikaci do půdy, ani s nimi nenakládat způsobem ohrožujícím kvalitu půdy, stejně tak nepoužívat látky určené k zemědělskému využití, které však mohou v důsledku svého složení či způsobu aplikace kontaminovat půdu rizikovými prvky a škodlivými látkami v hodnotách vyšších než je přípustné. Uvedená povinnost je dále specifikována mj. v zákoně o hnojivech ve vztahu k používání hnojiv, pomocných látek, upravených kalů a sedimentů, resp. zákoně o odpadech ve vztahu k používání upravených kalů.

Povinnost nepoškozovat příznivé vlastnosti půdy (chemické, biologické a fyzikální), tzn. používat pouze taková agrotechnická opatření, látky a přípravky, které nebudou zhoršovat kvalitativní vlastnosti půdy, resp. budou je udržovat v příznivém stavu, včetně neohrožování půdy erozí. Tato povinnost bezprostředně navazuje a

⁶ Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

⁷ Autoři jsou si vědomi, že zajištění ochrany kvality půdy je, byť ne vždy přímo, řešeno i v dalších právních předpisech, např. v zákoně č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů, v zákoně č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, v zákoně č. 326/2004 Sb., o rostlinolékařské péči a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, v zákoně č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmy a o její nápravě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Dále pak jsou zemědělstí podnikatelé žádající o finanční podpory na základě nařízení Rady (ES) č. 73/2009, kterým se stanoví společná pravidla pro režimy přímých podpor v rámci společné zemědělské politiky a kterým se zavádějí některé režimy podpor pro zemědělce a kterým se mění nařízení (ES) č. 1290/2005, (ES) č. 247/2006, (ES) č. 378/2007 a zrušuje nařízení (ES) č. 1782/2003, ve znění pozdějších předpisů, povinni dodržovat tzv. standardy dobrého zemědělského a environmentálního stavu, které blíže specifikuje nařízení vlády 479/2009 Sb., o stanovení důsledků porušení podmíněnosti poskytování některých podpor, ve znění pozdějších předpisů.

částečně se i překrývá s povinností neznečišťovat, jde-li o chemické a biologické vlastnosti půdy. Některé konkrétní povinnosti řeší také zákon o hnojivech⁸, nařízení vlády o zranitelných oblastech⁹ či zákon o ochraně přírody a krajiny¹⁰.

Povinnost chránit půdu jako součást přírodního prostředí¹¹.

Na základě výše uvedených povinností lze zacílit na základ současného systému státní správy a dozoru v oblasti kvalitativních ochrany zemědělské půdy. V současnosti je výkon státní správy a dozoru v kompetenci dvou ministerstev - Ministerstva zemědělství a Ministerstva životního prostředí, pomineme-li oblast vojenských újezdů v gesci Ministerstva obrany.

Ochrana ZPF jako složky životního prostředí spadá do kompetence Ministerstva životního prostředí, viz zákon o ochraně ZPF. Mezi orgány ochrany zemědělského půdního fondu patří orgány územně samosprávních celků, tj. pověřené obecní úřady, obecní úřady obcí s rozšířenou působností (dále také OÚORP) a krajské úřady a také orgány státní správy s regionální územní působností, a to správy národních parků.

Nejdůležitější postavení při kvalitativní ochraně půdy dnes mají pověřené obecní úřady, které dle § 14 písm. b) zákona o ochraně ZPF ukládají podle § 3 odst. 3 (zákona o ochraně ZPF) odstranění závad (podle § 3 odst. 1 zákona o ochraně ZPF) zjištěných při dozorové a kontrolní činnosti. Kromě pověřených obecních úřadů jsou dány v dané oblasti kompetence také OÚORP¹², které rozhodují podle § 3

⁸ Např. § 9 odst. 2 písm. b) a c).

⁹ Nařízení vlády č. 262/2012 Sb., o stanovení zranitelných oblastí a akčním programu. Primárním cílem ustanovení uvedeného prováděcího předpisu k § 33 vodního zákona je ochrana jakosti povrchových a podzemních vod ohrožené vysokou koncentrací dusičnanů, nicméně ve svém důsledku úpravou používání a skladování hnojiv a statkových hnojiv, střídání plodin a provádění protierozních opatření řeší ochranu kvality půdy před znečišťováním i poškozováním.

¹⁰ Např. v §§ 5 odst. 3, 16 odst. 1 písm. a).

¹¹ Mj. podle § 2 odst. 2 písm. h) „se ochrana přírody a krajiny zajišťují zejména ..., účastí na ochraně půdního fondu,...“, podle § 68 zákona o ochraně přírody a krajiny „vlastníci a nájemci pozemků zlepšují podle svých možností stav dochovaného přírodního a krajinného prostředí za účelem zachování druhového bohatství přírody a udržení systému ekologické stability.“, či podle § 4 odst. 1 zákona o ochraně přírody „ochrana systému ekologické stability je povinností všech vlastníků a uživatelů pozemků tvořících jeho základ.“

¹² Na území národních parků vykonávají působnost svěřenou podle zákona ochrany ZPF obecním úřadům obcí s rozšířenou působností a pověřeným obecním úřadům správy národních parků.

odst. 3 (zákona o ochraně ZPF) na základě a v důsledku porušení § 3 odst. 1 zákona o ochraně ZPF o tom, že pozemek kontaminovaný škodlivými látkami ohrožujícími zdraví nebo život lidí nesmí být používán pro výrobu potravin, a které mj. v souladu s § 15 písm. g) dozírají, jak pověřené obecní úřady plní své úkoly, provádějí kontrolní činnost a dávají jim podněty k tomu, aby uplatnily ve své působnosti opatření k odstranění zjištěných závad. Problémem v aplikační praxi je značná obecnost ustanovení § 3 odst. 1 zákona o ochraně ZPF (viz mj. výše k zásadám hospodaření) a na to navazující problematika díkce § 3 odst. 3, kdy orgány ochrany zemědělského půdního fondu mohou uložit odstranění zjištěných závad podle odstavce 1, jsou-li pro to závažné důvody. Toto se snaží odstranit metodický pokyn Ministerstva životního prostředí¹³, který specifikuje rozsah kontrolních činností orgánů ochrany ZPF, nicméně spíše potvrzuje nedostatky uvedených ustanovení a výrazný překryv kompetencí orgánů ochrany ZPF s jinými správními úřady¹⁴, navíc podřízenými nejen Ministerstvu životního prostředí. Uvedené vede k zanedbatelnému vymáhání povinností ze strany orgánů ochrany zemědělského půdního fondu v případě zjištění porušení povinností dle § 3 odst. 1 zákona o ochraně ZPF¹⁵.

Česká inspekce životního prostředí, přestože je významným orgánem státní správy pověřeným dozorem nad respektováním právních předpisů na ochranu životního prostředí (mj. ochrana ovzduší, ochrana vod, ochrana přírody a krajiny, ochrana lesa, nakládání s odpady), v oblasti ochrany zemědělského půdního fondu může realizovat své kompetence „pouze“ prostřednictvím ochrany přírody či ochrany vodních poměrů a vodních zdrojů, přičemž v uvedených případech se o uvedené kompetence vždy dělí s jiným orgánem státní správy, např. s Ústředním kontrolním a zkušebním ústavem zemědělským (dále také ÚKZÚZ) při dozoru hospodaření ve zranitelných oblastech.

Ochrana kvality půdy s vazbou zejména na její produkční potenciál je naopak z významné části v gesci Ministerstva zemědělství a jemu podřízeném správním úřadu, ÚKZÚZ¹⁶. V současnosti je prakticky

¹³ Metodický pokyn ZP04/2004 Ministerstva životního prostředí k provádění ustanovení § 18 odst. 3 ve vazbě na ustanovení § 3 odst. 1 až 3 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁴ Jde o správní úřady vykonávající svoji působnost např. dle zákona o ochraně přírody a krajiny, zákona o vodách, zákona o hnojivech či zákona o rostlinolékařské péči.

¹⁵ Viz Ministerstvo životního prostředí: Závěrečná zpráva hodnocení dopadů regulace (RIA), k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů. Str. 4. Viz pozn. č. 18.

¹⁶ V současné době je postavení ústavu zakotveno zákonem č. 147/2002 Sb., o Ústředním kontrolním a zkušebním ústavu zemědělském a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Jeho činnost je

jediným orgánem státní správy, který se systematicky zabývá kvalitativní ochranou půdy v České republice. Mezi nejdůležitější aktivity ÚKZÚZ týkající se dané oblasti patří agrochemické zkoušení zemědělských půd včetně monitoringu, kterým se rozumí pravidelné zjišťování vybraných chemických, fyzikálních, případně mikrobiálních parametrů půdy, zejména obsahu rizikových prvků a rizikových látek¹⁷, a dále výkon odborného dozoru při používání hnojiv, pomocných látek, upravených kalů a sedimentů.

V rámci agrochemické zkoušení ÚKZÚZ metodicky a organizačně zabezpečuje odběr půdních vzorků, provádí analýzy, zpracovává výsledky a předává je k využití Ministerstvu zemědělství a Ministerstvu životního prostředí, jakož i na základě jejich žádosti dotčeným osobám. Využitelnost výsledků agrochemického zkoušení půd však není dosud komplexně dořešena. Výsledky jsou sice zasílány z ÚKZÚZ na Ministerstvo životního prostředí, ale jejich uplatnění jako podnět nebo dokonce důkaz pro postup orgánů ochrany ZPF je s ohledem na platnou právní úpravu sporné. Stejně tak v aplikační praxi nedochází k případům, kdy by tyto výsledky byly pro výše zmíněné použity.

Z uvedeného je patrné, že na jedné straně dochází ke střetu kompetencí různých orgánů ve stejných oblastech, na druhé straně chybí provázanost mezi činnostmi jednotlivých úřadů v této oblasti.

Některé (i výše uvedené) nedostatky současné právní úpravy ochrany zemědělské půdy se snaží odstranit návrh novely zákona o ochraně ZPF Ministerstva životního prostředí z roku 2010¹⁸, u kterého bylo ukončeno třetí připomínkové čtení na úrovni vlády. Hlavním cílem této novely je posílení jak kvantitativní, tak kvalitativní ochrany půdy. Novela řeší i otázky institucionálního zabezpečení, včetně úpravy kompetencí orgánů ochrany zemědělského půdního fondu.

vymezena v § 2, kdy „Ústav provádí správní řízení a vykonává jiné správní činnosti, odborné a zkušební úkony a kontrolní a dozorové činnosti podle zvláštních zákonů, a to na úseku vinohradnictví, krmiv, odrůd, osiv a sadby pěstovaných rostlin, ochrany chmele, hnojiv, pomocných půdních látek, pomocných rostlinných přípravků a substrátů a agrochemického zkoušení zemědělských půd, ochrany práv k odrůdám rostlin, klasifikace těl jatečných zvířat, evidence ovocných sadů obhospodařovaných v režimu intenzivního ovocnářství.

¹⁷ Blíže viz § 10 zákona o hnojivech.

¹⁸ Viz Knihovna připravované legislativy: Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí České republiky, ve znění pozdějších předpisů [online]. Úřad vlády České republiky [cit. 14. 11. 2012]. Dostupné na <http://eklep.vlada.cz/eklep/page.jsf>

Přeformulován má být celý problematický § 3 zákona o ochraně ZPF s důrazem jak na přesnější vymezení povinností zejména k zajištění kvalitativní ochrany půdy (tj. zákaz půdu znečišťovat a ohrožovat erozí¹⁹), tak na účinný postup orgánů ochrany ZPF při zjištění jejich porušení. V návaznosti na to mají být upraveny kompetence orgánů ochrany ZPF tak, aby byly vytvořeny správné podmínky pro kontrolu a dozor nad dodržováním zákona v oblasti ochrany půdy²⁰.

Má dojít k derogaci kompetencí pověřených obecních úřadů a jejich přesunu na ostatní orgány, především na OÚORP a ČIŽP, která má být nově začleněna do soustavy orgánů ochrany ZPF, popřípadě jejich zrušení. Obecní úřady obcí s rozšířenou působností by měly kontrolovat plnění povinnosti erozně neohrožovat půdu, zatímco ČIŽP má mít ve své kompetenci kontrolu zákazu znečišťovat a zákazu vnášet do půdy jiné látky a přípravky než připouští zákon o hnojivech. Další nové kompetence OÚORP a ČIŽP mají být spojeny s povinností pořizování informací o půdě²¹ a zřízením „nového“²² registru informací o půdě, ve kterém budou tyto informace shromažďovány. Informace o půdě by se měly týkat obsahů rizikových látek nebo prvků v půdě, fyzikálních a biologických vlastností půdy, míry erozního ohrožení půdy a nepříznivých změn v půdě a jejich příčin. V této souvislosti má být ČIŽP oprávněna odebírat vzorky půdy a kontrolovat koncentrace rizikových prvků nebo rizikových látek v půdě a na základě toho pořizovat informace o půdě a hodnotit stav půdy s výjimkou erozního ohrožení půdy, o kterém mají informace pořizovat a vyhodnocovat je OÚORP. Oba správní úřady jsou povinny získané informace, včetně jejich vyhodnocení předávat do registru informací o půdě, aby mohly být využity jako podklad pro výkon státní správy ochrany zemědělského půdního fondu.

¹⁹ Mezi nově formulovanými povinnostmi chybí zákaz půdu poškozovat, což je sice z podstatné části nahrazeno nově formulovanými povinnostmi neznečišťovat a erozně neohrožovat. U ochrany fyzikálních vlastností, např. v důsledku zhutňování půdy, jde však o absenci, kterou nelze uspokojivě vyřešit za pomoci jiných právních předpisů. Pojem poškození fyzikálních vlastností půdy je použit pouze ve vztahu k aplikaci sedimentů.

²⁰ Ministerstvo životního prostředí: Předkládací zpráva. Str. 2. Viz pozn. č. 18.

²¹ Pořizování informací o půdě a zřízení registru je reakcí na Tematickou strategii pro ochranu půdy KOM(2006)231 v konečném znění a na návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 22. Září 2006 o zřízení rámce pro ochranu půdy o změně směrnice 2004/35/ES, který však zřejmě nebude nikdy přijat.

²² V současnosti vede Ministerstvo zemědělství pro účely zákona č. 252/1997 Sb., o zemědělství, ve znění pozdějších předpisů, evidenci využití půdy (tzv. LPIS), která však obsahuje pouze některá data týkající se kvalitativní ochrany půdy (data týkající se omezení hospodaření ve zranitelných oblastech a výsledky agrochemického zkoušení půd) a primárně slouží k administraci údajů rozhodných pro přidělování dotací ve vazbě na zemědělskou půdu.

V důsledku zřízení nového registru a povinnosti pořizovat informace o půdě zejména ČIŽP by však došlo k významnému překryvu s činností ÚKZÚZ spočívající ve výše zmíněném agrochemickém zkoušení a monitoringu zemědělských půd. Využití dat z uvedených činností ÚKZÚZ novela řeší stanovením povinnosti ÚKZÚZ jím získávané informace (zejména informace o obsahu rizikových prvků nebo rizikových látek v půdě, fyzikálních vlastností půdy a škodlivých změnách půdy) předávat do registru a v případech zjištění znečištění půdy neprodleně informovat ČIŽP. V Závěrečné zprávě hodnocení dopadů regulace (RIA) k návrhu novely²³, jsou posuzovány dva způsoby vedení registru, přičemž z hlediska porovnání nákladů a provázanosti na dnes již shromažďované informace byla vyhodnocena jako výhodnější varianta, aby byl registr součástí LPIS, který však vede Ministerstvo zemědělství²⁴. Návrh novely ovšem (logicky) počítá s vedením registru Ministerstvem životního prostředí prostřednictvím jím pověřené organizace²⁵. Na druhou stranu údaje z evidence o použití sedimentů na zemědělských pozemcích zajišťované orgány ochrany ZPF mají být předávány do LPIS.

Předchozí text upozorňuje na některé problémy současné právní úpravy kvalitativní ochrany půdy zvláště v oblasti kompetencí příslušných správních úřadů. Dovolíme si konstatovat, že ustanovení zákona o ochraně ZPF ve stávající podobě nezajišťují účinnou ochranu kvality zemědělské půdy a výkon kontroly a dozoru je suplován na základě jiných právních předpisů. Nelze dovodit, že by současná situace byla dána a priori rozdělením kompetencí mezi Ministerstvo životního prostředí a Ministerstvo zemědělství a jejich podřízené orgány. Na druhou stranu z hlediska efektivity i ekonomie výkonu státní správy není zcela vhodný výrazný překryv kompetencí daný příliš obecným stanovením povinností odpovědných subjektů. Nastíněný návrh novely řeší nefunkční systém kontroly a dozoru nad kvalitou zemědělské půdy. Úprava soustavy orgánů ochrany ZPF a jasnější vymezení jejich kompetencí by měly přinést požadovaný efekt v účinnější ochraně kvality zemědělské půdy. Nelze však odhlédnout od přetrvávající dichotomie, která se v návrhu novely projevuje především v oblasti pořizování informací o půdě a vedení registru a potvrzuje nepsanou rivalitu mezi oběma ministerstvy, což nesvědčí uplatňování ochrany zemědělské půdy.

²³ Viz pozn. č. 15.

²⁴ Viz pozn. č. 22.

²⁵ Nejspíše prostřednictvím CENIA - České informační agentury životního prostředí, která již vede pro Ministerstvo některé informační systémy, např. Integrovaný systém ohlašovacích povinností nebo Informační systém statistiky a reportingu životního prostředí

Literature:

- Ministerstvo životního prostředí: Závěrečná zpráva hodnocení dopadů regulace (RIA), k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů [online]. Úřad vlády České republiky [cit. 14. 11. 2012]. Dostupné na <http://eklep.vlada.cz/eklep/page.jsf>
- Ministerstvo životního prostředí ČR: Zpráva o životním prostředí České republiky 2011 [online]. Ministerstvo životního prostředí ČR [cit. 2. 12. 2012] Dostupné na [http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/news_121213_zprava_ZP/\\$FILE/Zpr%c3%a1va_o_%c5%bdP_%c4%8cR_2011_pro_MP%c5%98_121113_FINAL.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/news_121213_zprava_ZP/$FILE/Zpr%c3%a1va_o_%c5%bdP_%c4%8cR_2011_pro_MP%c5%98_121113_FINAL.pdf)

Contact – email

Jana.tkacikova@law.muni.cz, petr.vaculik@ukzuz.cz

LOŽISKA NEVYHRAZENÝCH NEROSTŮ JAKO SOUČÁST POZEMKU : VYBRANÉ OTÁZKY

ONDŘEJ VÍCHA

Právnická fakulta, Univerzita Palackého v Olomouci

Abstract in original language

Cílem příspěvku je rozbor platné právní úpravy týkající se právní povahy ložisek nevyhrazených nerostů, která jsou podle horního zákona součástí pozemku. Horní zákon rozděluje ložiska nevyhrazených nerostů do dvou skupin. Ložiska nevyhrazených nerostů, která tvoří ložiska výhradní a jsou ve vlastnictví státu, nebo ložiska nevyhrazených nerostů, tzv. ložiska nevýhradní, která jsou součástí pozemku. Nejvýznamnější rozdíl mezi právní úpravou využívání výhradních ložisek a ložisek nevyhrazených nerostů spočívá v tom, že na využívání ložisek nevyhrazených nerostů se nevztahují jednotlivá ustanovení horního zákona.

Key words in original language

ložisko nerostů, nerostné bohatství, nevyhrazené nerosty, horní zákon, pozemek, těžba, hornictví

Abstract

The paper deals with the legal aspects of the protection and use of the non-reserved mineral deposits. These deposits are part of the land, in contrast with reserved deposits, which are owned by state. There are outlined differences between legal regime of reserved and non-reserved minerals or reserved and non-reserved mineral deposits. Author highlights differences between the Mining Act and the Construction Act or the lack of economic instruments in relation to the mining of non-reserved mineral

Key words

mineral deposit, mineral wealth, non-reserved minerals, the Mining Act, land, extraction, mining

I. ÚVOD

Platná právní úprava horního práva je v České republice je obsažena zejména ve třech stěžejních právních předpisech – horním zákoně¹, zákoně o hornické činnosti² a zákoně o geologických pracích³.

¹ Zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

² Zákon č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, ve znění pozdějších předpisů.

Horní zákon definuje pojem nerosty jako „tuhé, kapalné a plynné části zemské kůry“⁴ a rozděluje je na dvě základní kategorie – nerosty vyhrazené a nevyhrazené. Vyhrazené nerosty jsou nerosty, jejichž výčet je uveden přímo v horním zákoně (patří mezi ně např. radioaktivní nerosty, všechny druhy ropy a hořlavého zemního plynu, všechny druhy uhlí nebo nerosty, z nichž je možno průmyslově vyrábět kovy či prvky vzácných zemin a prvky s vlastnostmi polovodičů⁵). Ostatní nerosty jsou považovány za nerosty nevyhrazené,⁶ patří mezi ně například štěrkopísky, písky, stavební kámen nebo cihlářské suroviny.⁷ Tato kategorizace nerostů, která má svůj původ ve středověkém horním právu a v institutu horního regálu⁸, má zásadní význam pro rozdílné právní postavení nerostů, určení vlastnického práva k nim a právního režimu ochrany a využívání těchto nerostů.

Od rozdělení nerostů na vyhrazené a nevyhrazené se odvíjí též rozdělení ložisek nerostů (tj. „přírodního nahromadění nerostů, jakož i základek v hlubinném dole, opuštěných odvalů, výsypek nebo odkališť, které vznikly hornickou činností a obsahují nerosty“⁹) na ložiska vyhrazených nerostů a ložiska nevyhrazených nerostů.

Podle platného horního zákona jsou ložiska vyhrazených nerostů považována za tzv. výhradní ložiska a jako taková tvoří tzv. nerostné bohatství.¹⁰ Na základě přechodných ustanovení k hornímu zákonu¹¹ se za výhradní ložiska považují také ložiska nevyhrazených nerostů, o nichž bylo podle dřívější právní úpravy rozhodnuto příslušnými

³ Zákon č. 62/1988 Sb., o geologických pracích, ve znění pozdějších předpisů.

⁴ § 2 odst. 1 horního zákona.

⁵ § 3 odst. 1 horního zákona.

⁶ § 3 odst. 2 horního zákona.

⁷ Za nerosty podle horního zákona však nejsou považovány bahno, písek, štěrk a valouny v korytech vodních toků, pokud neobsahují vyhrazené nerosty v dobytelném množství [§ 2 odst. 2 písm. d) horního zákona].

⁸ Srov. např. DYMEŠ, Bohumil: *Horní regál a horní vlastnictví podle obecného horního zákona ze dne 23. května 1854*. Nakladatelství Orbis. Praha – Brno 1937.

⁹ § 4 horního zákona.

¹⁰ § 5 odst. 1 horního zákona.

¹¹ § 43 odst. 1, resp. § 43a odst. 1 horního zákona.

orgány státní správy, že jsou vhodná k průmyslovému dobývání¹², resp. pro potřeby a rozvoj národního hospodářství.¹³

Obě tyto skupiny výhradních ložisek tedy tvoří nerostné bohatství, jsou ve vlastnictví státu (České republiky) a vztahují se na ně veškerá ustanovení horního zákona. Vyhledávání a průzkum výhradních ložisek a jejich otvírka, příprava a dobývání jsou považovány za tzv. hornickou činnost ve smyslu zákona o hornické činnosti,¹⁴ kterou povolují orgány státní báňské správy v řízení o povolení hornické činnosti.¹⁵ Geologické práce pro vyhledávání a průzkum ložisek vyhrazených nerostů a průzkum výhradních ložisek nevyhrazených nerostů je možné provádět pouze na průzkumném území, které je stanoveno Ministerstvem životního prostředí právnické nebo fyzické osobě, která má oprávnění k hornické činnosti.¹⁶

Druhá skupina ložisek nerostů, tj. ložiska nevyhrazených nerostů, je součástí pozemku¹⁷ a na její ochranu a využívání se nevztahuje právní úprava obsažená v horním zákoně. Ložiska nevyhrazených nerostů jsou například ložiska šterkopísků, písků, stavebního kamene nebo cihlářských surovin.

Využívání těchto dvou skupin ložisek podléhá rozdílnému právnímu režimu již od počátku roku 1958, kdy došlo k nabytí účinnosti zákona č. 41/1957 Sb., o využití nerostného bohatství (horní zákon),¹⁸ a který

¹² Podle dřívějšího horního zákona rozhodoval o tom, zda se prozkoumané ložisko hodí k průmyslovému dobývání, ústřední hospodářský orgán, do jehož působnosti spadalo dobývání příslušného nerostu, na základě výpočtu zásob nerostných surovin schváleného podle zvláštních předpisů příslušným orgánem geologickým (§ 13 odst. 1 zákona č. 41/1957 Sb., ve znění účinném ke dni 1.1.1958).

¹³ Podle stávajícího horního zákona (ve znění účinném ke dni 1.8.1988) rozhodoval o tom, zda je prozkoumané ložisko vhodné pro potřeby a rozvoj národního hospodářství, ústřední orgán geologický nebo po převzetí ložiska k dalšímu využití ústřední orgán státní správy, do jehož působnosti patřila organizace, která ložisko využívala (§ 7 zákona č. 44/1988 Sb., ve znění účinném ke dni 1.8.1988).

¹⁴ § 2 písm. a) a b) zákona č. 61/1988 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

¹⁵ § 10 a § 17 zákona č. 61/1988 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

¹⁶ § 4 odst. 1 zákona č. 62/1988 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Blíže srov. ŠPONAR, Petr, VÍCHA, Ondřej: *Zákon o geologických pracích a jeho prováděcí předpisy s komentářem*. 1. vyd., Praha, ABF – nakladatelství ARCH, 2005, str. 25-37.

¹⁷ § 7 zákona č. 44/1988 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Blíže srov. např. SPÁČIL, Jiří: *Poznámky k vlastnictví prostoru nad pozemkem a pod ním*. Právní rozhledy, 2012, č. 7, str. 246-249.

¹⁸ Podle § 5 odst. 1 zákona č. 41/1957 Sb. „všechna ložiska vyhrazených nerostů, jakož i taková ložiska nevyhrazených nerostů, která jsou vhodná k

byl převzat též do stávajícího horního zákona. Před rokem 1989 měly možnost těžit nevýhradní ložiska jednotná zemědělská družstva jen pro vlastní potřebu nebo pro potřebu družstevníků, popř. pro potřebu sousedních jednotných zemědělských družstev a soukromí vlastníci (uživatelé) pozemků jen pro vlastní potřebu.¹⁹ Tato zákonná ustanovení prakticky vylučovala těžbu nevýhradních ložisek k podnikatelským účelům, tj. pro dosažení zisku. Těžba se soustřeďovala v jednotných zemědělských družstvech (JZD), v menší míře pak u městských národních výborů (MNV) jako uživatelů nebo vlastníků pozemků, a to pouze v omezené míře. Teprve novela horního zákona (zákon č. 541/1991 Sb.), s účinností ke dni 20. prosince 1991, umožnila rozvoj využívání nevýhradních ložisek, zejména vlastníků pozemků a jiným fyzickým nebo právnickým osobám v rámci jejich podnikatelské činnosti. V současné době je již význam využívání ložisek nevyhrazených nerostů podstatný a jejich význam i nadále vzrůstá. V roce 1997 bylo vytěženo 6627 tis. m³ nerostných surovin z nevyhrazených ložisek nerostů, což tvořilo téměř 27 % těžby ložisek výhradních.²⁰ V roce 2010 bylo v České republice registrováno 1495 výhradních ložisek a 741 nevýhradních ložisek nerostných surovin s evidovanými zásobami a těžených ložisek nevýhradních bylo 165 (oproti 467 výhradním), což představuje cca 35 %.²¹

II. VYHLEDÁVÁNÍ A PRŮZKUM LOŽISEK NEVYHRAZENÝCH NEROSTŮ

Na vyhledávání a průzkum ložisek nevyhrazených nerostů se vztahuje zákon č. 62/1988 Sb., o geologických pracích, ve znění pozdějších předpisů („zákon o geologických pracích“), který považuje za geologické práce mimo jiné vyhledávání a průzkum ložisek nerostů (tj. výhradních ložisek i ložisek nevyhrazených nerostů), ověřování

průmyslovému dobývání, tvoří nerostné bohatství naší vlasti a jsou výhradním národním majetkem (dále jen "výhradní ložisko"). Z odstavce 2 téhož ustanovení vyplývalo, že „ložisko nevyhrazeného nerostu, dokud o něm nebylo rozhodnuto, že se hodí k průmyslovému dobývání, se považuje za součást pozemku.“

¹⁹ § 17 zákona č. 41/1957 Sb. a § 17 zákona č. 44/1988 Sb., ve znění účinném do 20.12.1991.

²⁰ ŠEDĚNKA, Karel: *Těžební aktivity v oblasti nevyhrazených nerostů*. Minerální suroviny/Surowce mineralne č. 1/1999, str. 48.

²¹ Surovinové zdroje České republiky. Nerostné suroviny 2011. Statistické údaje do roku 2010. Česká geologická služba – Geofond, říjen 2011. Dostupné na <http://www.geology.cz/extranet/publikace/online/surovinove-zdroje/rocenka2011sur.pdf>

jejich zásob a zpracovávání geologických podkladů pro jejich využívání a ochranu.²²

Organizacím, které provádí vyhledávání nebo průzkum ložisek nevyhrazených nerostů, zákon o geologických pracích stanoví řadu povinností související s projektováním, prováděním a vyhodnocováním tohoto typu geologických prací (např. provádět tuto činnost prostřednictvím odpovědného řešitele geologických prací,²³ evidovat geologické práce v České geologické službě²⁴ nebo odevzdat do České geologické služby písemnou a grafickou geologickou dokumentaci²⁵). Organizace dále provedené ložiskové geologické práce vyhodnocuje. Je-li výsledkem geologických prací zjištění zásob nevyhrazených nerostů, dokumentuje se tato skutečnost v závěrečné zprávě výpočtem zásob nerostů.²⁶ Osnova závěrečné zprávy o výsledku ložiskového průzkumu obsahující výpočet zásob je obsažena v příloze č. 4 k vyhlášce č. 369/2004 Sb.

Ve vztahu k vyhledávání a průzkumu ložisek nevyhrazených nerostů vyplývají ze zákona o geologických pracích také další odlišnosti oproti právní úpravě vyhledávání a průzkumu výhradních ložisek. Pro účely vyhledávání a průzkumu ložisek nevyhrazených nerostů není třeba stanovovat průzkumné území²⁷ ani platit poplatek za oprávnění provádět ložiskový průzkum.²⁸ Organizace může vyhledávání a průzkum ložisek nevyhrazených nerostů provádět pouze na základě dohody s vlastníkem pozemku, který je současně vlastníkem těchto ložisek nacházejících se pod jeho pozemkem.²⁹

Organizace provádějící vyhledávání a průzkum ložisek nevyhrazených nerostů je dále povinna uzavřít s vlastníkem pozemku písemnou dohodu o provádění geologických prací spojených se zásahem do

²² § 2 odst. 1 písm. b) zákona č. 62/1988 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Blíže srov. ŠPONAR, Petr, VÍCHA, Ondřej: *Zákon o geologických pracích a jeho prováděcí předpisy s komentářem*. 1. vyd., Praha, ABF – nakladatelství ARCH, 2005, str. 13-15.

²³ § 3 odst. 1 zákona č. 62/1988 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

²⁴ § 7 odst. 1 zákona č. 62/1988 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

²⁵ § 12 odst. 4 zákona č. 62/1988 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

²⁶ § 15 odst. 5 vyhlášky č. 369/2004 Sb., o projektování, provádění a vyhodnocování geologických prací, oznamování rizikových geofaktorů a o postupu při výpočtu zásob výhradních ložisek.

²⁷ § 4 až 4a zákona č. 62/1988 Sb., ve znění pozdějších předpisů, § 11 odst. 1 zákona č. 61/1988 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

²⁸ § 4b zákona č. 62/1988 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

²⁹ § 4c zákona č. 62/1988 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

pozemku.³⁰ Skutečnost, že ložisko nevyhrazeného nerostu je součástí pozemku a organizace je oprávněna provádět jeho vyhledávání a průzkum pouze na základě dohody s vlastníkem tohoto pozemku, vylučuje působnost krajského úřadu rozhodnout o omezení vlastnických práv postupem podle § 14 odst. 2 zákona o geologických pracích.³¹

Mimo to, zákon o hornické činnosti vyžaduje povolení k vyhledávání a průzkumu ložisek nevyhrazených nerostů důlními díly, které vydává obvodní báňský úřad.³² Zákon o hornické činnosti stanoví zvláštní právní úpravu vyhledávání a průzkumu ložisek nerostů (výhradních i nevýhradních) v případech, kdy je k této činnosti použito tzv. důlního díla. Za „důlní díla“, ke kterým je třeba povolení, se považují svislá důlní díla o hloubce větší než 40 m, vodorovná či úklonná důlní díla o délce větší než 100 m, nebo i uvedená důlní díla kratší, jestliže z nich jsou ražena další důlní díla, jejichž délka spolu s uvedenými díly přesáhne 100 m.³³ Povolení k vyhledávání a průzkumu ložisek důlními díly, včetně zajištění nebo likvidace těchto důlních děl, vydává místně příslušný obvodní báňský úřad v rámci řízení o povolení hornické činnosti.³⁴

III. DOBÝVÁNÍ LOŽISEK NEVYHRAZENÝCH NEROSTŮ

Na dobývání ložiska nevyhrazeného nerostu se nevztahují jednotlivá ustanovení horního zákona. Z toho vyplývá několik podstatných odlišností, kterými se liší právní úprava dobývání ložisek nevyhrazeného nerostu od právní úpravy dobývání výhradních ložisek. Mezi tyto rozdíly patří zejména:

a) dobývání ložisek nevyhrazených nerostů je činností prováděnou hornickým způsobem,³⁵

b) za účelem dobývání ložisek nevyhrazených nerostů stavební úřady vydávají územní rozhodnutí o změně využití území v územním řízení podle stavebního zákona (obvodní báňské úřady nestanoví dobývací prostor podle horního zákona),

³⁰ § 14 odst. 1 zákona č. 62/1988 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

³¹ CHYBA, Jaroslav: *Aktuální otázky horního a kutacího práva*. Časopis pro právní vědu a praxi č. 3/1997, str. 335.

³² § 9 zákona č. 61/1988 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

³³ § 5 písm. a) vyhlášky ČBÚ č. 104/1988 Sb.

³⁴ § 17 až 18a zákona č. 61/1988 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

³⁵ § 3 písm. a) zákona č. 61/1988 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

- c) organizace provádějící dobývání ložisek nevyhrazených nerostů postupují podle plánu využití ložiska (nikoli podle plánu otvírky, přípravy a dobývání),
- d) organizace provádějící dobývání ložisek nevyhrazeného nerostu nejsou oprávněny bezúplatně používat důlní vody pro vlastní potřebu nebo jako náhradní zdroj či vypouštět důlní vodu, kterou nepotřebují pro vlastní činnost, do povrchových nebo povrchových vod,³⁶
- e) organizace provádějící dobývání ložisek nevyhrazeného nerostu nemají celou řadu povinností, mezi které patří například povinnost:
- f) zajistit báňskou záchrannou službu,³⁷
- g) zabezpečovat výpočet zásob a klasifikovat zásoby,³⁸
- h) platit úhrady spojené s těžbou nerostů,³⁹
- i) zajistit sanaci pozemků dotčených těžbou nevyhrazeného nerostu,⁴⁰
- j) vytvářet finanční rezervy k zajištění vypořádání důlních škod⁴¹ a k zajištění sanace pozemků dotčených těžbou nevyhrazených nerostů,⁴²
- k) pečovat o důlní vody a hospodárně je využívat.⁴³

III.1. SPRÁVNÍ POSTUPY NEZBYTNÉ K DOBÝVÁNÍ LOŽISEK NEVYHRAZENÝCH NEROSTŮ

Dobývání ložisek nevyhrazených nerostů může vykonávat pouze organizace, které bylo obvodním báňským úřadem pro tuto činnost vydáno oprávnění k činnosti prováděné hornickým způsobem.⁴⁴ Oprávnění k činnosti prováděné hornickým způsobem, jakož i k

³⁶ § 40 odst. 2 zákona č. 44/1988 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

³⁷ § 7 zákona č. 61/1988 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

³⁸ § 14 odst. 1 a 2 zákona č. 44/1988 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

³⁹ § 32a odst. 1 a 2 zákona č. 44/1988 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁰ § 31 odst. 5 zákona č. 44/1988 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

⁴¹ § 37a zákona č. 44/1988 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

⁴² § 31 odst. 6 zákona č. 44/1988 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

⁴³ § 40 odst. 3 zákona č. 44/1988 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁴ § 5 odst. 2 zákona č. 61/1988 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

projektování a navrhování objektů a zařízení, které jsou součástí činnosti prováděné hornickým způsobem, lze vydat právnické nebo fyzické osobě, která prokáže, že je odborně způsobilá sama nebo prostřednictvím k tomu odborně způsobilých zaměstnanců (závodní dolu, závodní lomu nebo báňský projektant) zabezpečovat činnosti v rozsahu požadovaného oprávnění. Předpoklady získání tohoto oprávnění stanoví vyhláška Českého báňského úřadu č. 15/1995 Sb., o oprávnění k hornické činnosti a činnosti prováděné hornickým způsobem, jakož i k projektování objektů a zařízení, které jsou součástí těchto činností, ve znění pozdějších předpisů.

Fyzické osoby ustanovené k zajištění odborného a bezpečného výkonu činnosti prováděné hornickým způsobem musí splňovat odbornou kvalifikaci (ukončené vzdělání a předepsanou odbornou praxi) a odbornou kvalifikaci (prokázání znalosti právních předpisů). Osvědčení o odborné způsobilosti vydávají obvodní báňské úřady na základě úspěšně vykonané zkoušky ze znalosti právních předpisů. Požadavky na kvalifikaci a odbornou způsobilost pracovníků, kteří vykonávají činnost prováděnou hornickým způsobem, stanoví vyhláška Českého báňského úřadu č. 298/2005 Sb., o požadavcích na odbornou kvalifikaci a odbornou způsobilost při hornické činnosti nebo činnosti prováděné hornickým způsobem a o změně některých právních předpisů, ve znění pozdějších předpisů.

Pro účely dobývání ložiska nevyhrazeného nerostu nestanoví obvodní báňský úřad dobývací prostor v režimu horního zákona. Rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru v těchto případech nahrazuje územní rozhodnutí o změně využití území,⁴⁵ které vydává příslušný stavební úřad v režimu stavebního zákona. V území vymezeném stavebním úřadem v územním rozhodnutí pro dobývání ložiska nevyhrazeného nerostu je organizace oprávněna během tohoto dobývání vykonávat tzv. další průzkum ložiska, jehož účelem je zpřesnění znalostí o množství a kvalitě zásob a o geologických a báňsko-technických podmínkách dobývání.⁴⁶

K žádosti o vydání územního rozhodnutí žadatel připojuje:⁴⁷

a) doklady prokazující jeho vlastnické právo nebo smlouvu nebo doklad o právu provést stavbu nebo opatření k pozemkům nebo stavbám, na kterých má být požadovaný záměr uskutečněn; tyto doklady se připojují, nelze-li tato práva ověřit v katastru nemovitostí dálkovým přístupem,

b) závazná stanoviska, popřípadě rozhodnutí dotčených orgánů nebo jiné doklady podle zvláštních právních předpisů⁴⁸, nevydává-li se

⁴⁵ § 80 zákona č. 183/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁶ § 19 odst. 5 zákona č. 61/1988 Sb., ve znění pozdějších předpisů

⁴⁷ § 86 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., ve znění zákona č. 350/2012 Sb.

koordinované závazné stanovisko podle § 4 odst. 7 nebo o závazné stanovisko vydávané správním orgánem, který je příslušný vydat územní rozhodnutí,

c) stanoviska vlastníků veřejné dopravní a technické infrastruktury k možnosti a způsobu napojení nebo k podmínkám dotčených ochranných a bezpečnostních pásem,

d) smlouvy s příslušnými vlastníky veřejné dopravní a technické infrastruktury nebo plánovací smlouvu, vyžaduje-li záměr vybudování nové nebo úpravu stávající veřejné dopravní a technické infrastruktury,

e) dokumentaci pro vydání územního rozhodnutí, která obsahuje průvodní zprávu, souhrnnou technickou zprávu, výkresovou dokumentaci a dokladovou část.

Jestliže žadatel nemá vlastnické právo, smlouvu nebo doklad o právu provést stavbu nebo opatření k pozemku nebo stavbě, předkládá k žádosti o územní rozhodnutí souhlas jejich vlastníka; to neplatí, lze-li pozemek nebo stavbu vyvlastnit. Rozhodnutí o změně využití území stanoví nový způsob užívání pozemku a podmínky jeho využití a vydává se v územním řízení (§ 84 až 96 stavebního zákona). K tomu je třeba dodat, že územní řízení vedené stavebními úřady podle stavebního zákona se v některých otázkách odlišuje od správního řízení o stanovení dobývacího prostoru vedeného obvodními báňskými úřady podle horního zákona. Jedná se například o zvláštní úpravu zahajování územního řízení, širší okruh účastníků územního řízení, možnost uplatňovat námitky a připomínky nebo zvláštní úpravu posuzování vlivů na životní prostředí v územním řízení.

Za podmínek stanovených ve stavebním zákoně⁴⁹ lze územní řízení spojit s vybranými postupy při posuzování vlivů na životní prostředí

⁴⁸ Jedná se například o správní akty vydávané orgány ochrany přírody podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (např. závazné stanovisko k zásahu do významného krajinného prvku podle § 4 odst. 2, závazné stanovisko k některým činnostem ve zvláště chráněných územích podle § 44 odst. 1, souhlas k zásahu do krajinného rázu podle § 12 odst. 2, souhlas k stavební a jiné činnosti v ochranném pásmu zvláště chráněného území podle § 37 odst. 2, souhlas k činnostem vymezeným v bližších ochranných podmínkách zvláště chráněného území podle § 44 odst. 3 nebo zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů podle § 57), souhlas vodoprávního úřadu k těžbě nerostů v záplavových územích podle § 17 odst. 1 písm. c) zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon); souhlas orgánu ochrany zemědělského půdního fondu k územnímu rozhodnutí, jímž má být dotčen zemědělský půdní fond podle § 5 odst. 3 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, nebo souhlas orgánu ochrany zemědělského půdního fondu k odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu podle § 9 odst. 1 téhož zákona.

⁴⁹ § 91 zákona č. 183/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

(EIA) podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.⁵⁰ S nabytím účinnosti novely stavebního zákona (zákona č. 350/2012 Sb.) k 1. lednu 2013 se tato možnost týká záměrů „uvedených v příloze č. 1 kategorii II zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, u kterých příslušným úřadem je krajský úřad a u kterých proběhlo zjišťovací řízení podle § 7 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, pokud příslušný úřad v závěru zjišťovacího řízení spojení těchto postupů nevyloučil.“ Přitom podle přílohy č. 1 k zákonu o posuzování vlivů na životní prostředí mohou mezi záměry související s dobýváním ložisek nevyhrazených nerostů patřit záměry v kategorii I, bod 2.3. (těžba ostatních nerostných surovin nad 1 000 000 tun/rok) nebo záměry v kategorii II, bod 2.4 (zvýšení povrchové těžby nerostných surovin nad 1 000 000 tun/rok), bod 2.5 (těžba nerostných surovin 10 000 až 1 000 000 tun/rok) nebo bod 2.6 (těžba v korytech nebo údolních nivách vodních toků). V odborné literatuře⁵¹ již bylo poukázáno na absenci strategického posuzování vlivů těžby ložisek nevyhrazených nerostů na životní prostředí (SEA), která souvisí s mimo jiné i s chybějícím zákonným zakotvením regionálních surovinových politik jako koncepčního nástroje v oblasti ochrany a využívání nerostných surovin.

Dalším správním řízením nezbytným k zahájení dobývání ložisek nevyhrazeného nerostu je řízení o vydání povolení k dobývání ložisek nevyhrazeného nerostu, které vydává obvodní báňský úřad podle zákona o hornické činnosti.⁵² Bez tohoto povolení nesmí být práce související s dobýváním ložiska nevyhrazeného nerostu zahájeny. K žádosti o povolení dobývání ložiska nevyhrazeného nerostu organizace přikládá územní rozhodnutí o využití území a plán využívání ložiska. Na řízení o povolování dobývání ložiska nevyhrazeného nerostu a na povolování zajištění a likvidace hlavních důlních děl a lomů se vztahují přiměřeně ustanovení § 17 a 18 zákona o hornické činnosti. Vydaná rozhodnutí o povolení dobývání ložiska nevyhrazeného nerostu jsou závazná i pro právní nástupce účastníků řízení.⁵³

Bližší podmínky využívání ložisek nevyhrazených nerostů stanoví vyhláška Českého báňského úřadu č. 175/1992 Sb., o podmínkách využívání ložisek nevyhrazených nerostů, ve znění pozdějších předpisů. Tato prováděcí vyhláška stanoví náležitosti žádosti o povolení dobývání ložiska nevyhrazeného nerostu (§ 2), náležitosti

⁵⁰ Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů.

⁵¹ BĚLOHLÁVEK, Jiří: *Absence strategického posuzování vlivů těžby (nejen) štěrkopísků na životní prostředí*. Zpravodaj EIA-IPPC-SEA č. 2/2008, str. 2-7.

⁵² § 19 odst. 1 zákona č. 61/1988 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

⁵³ § 19 odst. 3 zákona č. 61/1988 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

plánu využívání ložiska (příloha č. 1) a náležitosti plánu zajištění a plánu likvidace důlních děl a lomů (příloha č. 2).

III.2. DALŠÍ POVINNOSTI SOUVISEJÍCÍ S DOBÝVÁNÍM LOŽISEK NEVYHRAZENÝCH NEROSTŮ

Organizace, která dobývá ložisko nevyhrazeného nerostu, popřípadě v souvislosti s dobýváním nerosty upravuje nebo zušlechťuje, je povinna dodržovat podmínky hospodárního a bezpečného dobývání ložiska.⁵⁴

Na nakládání s odpadem, který vzniká při vyhledávání, průzkumu, těžbě, úpravě nebo skladování vyhrazených i nevyhrazených nerostů, se vztahuje zákon o nakládání s těžebním odpadem.⁵⁵ Organizace provádějící dobývání (stejně jako ložiskový průzkum, úpravu či skladování) ložisek nevyhrazených nerostů je povinna například ukládat těžební odpady na místa určená plánem pro nakládání s těžebním odpadem, zařazovat úložná místa podle kategorií, provozovat úložné místo v souladu s povolením vydaným obvodním báňským úřadem nebo plnit povinnosti související s ukončením provozu úložného místa.

Další povinnosti pro organizace provádějící dobývání ložisek nevyhrazených nerostů vyplývají z vyhlášky č. 175/1992 Sb., o podmínkách využívání ložisek nevyhrazených nerostů, ve znění pozdějších předpisů. Mezi tyto povinnosti patří například:

- a) povinnost vyžádat si povolení obvodního báňského úřadu v případech, že dojde ke změnám vedoucím ke zhoršení bezpečnosti a ochrany zdraví při práci a bezpečnosti provozu (§ 4 odst. 1),
- b) povinnost vypracovat plán zajištění důlních děl a lomů, včetně šterkopískoven a hlinišť, před přerušением dobývání na dobu delší jednoho roku (§ 5 odst. 1),
- c) povinnost vypracovat plán likvidace důlních děl a lomů, včetně šterkopískoven a hlinišť, před trvalým ukončením dobývání (§ 5 odst. 1),
- d) povinnost ohlásit přerušení dobývání a znovuzahájení dobývání obvodnímu báňskému úřadu osm dní předem (§ 5 odst. 3),
- e) povinnost vést měřickou a geologickou dokumentaci alespoň v rozsahu uvedeném v přílohách této vyhlášky a pravidelně ji doplňovat

⁵⁴ § 19 odst. 4 zákona č. 61/1988 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁵ Zákon č. 157/2009 Sb., o nakládání s těžebním odpadem a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. K tomu blíže srov. VÍCHA, Ondřej: *K nové právní úpravě nakládání s těžebními odpady*. České právo životního prostředí č. 2/2009 (26), s. 50-56.

ve lhůtách stanovených vyhláškou č. 435/1992 Sb., o důlně měřické dokumentaci při hornické činnosti a některých činnostech prováděných hornickým způsobem⁵⁶ (§ 7), nebo

f) povinnost evidovat množství, druh, popřípadě kvalitu vydobytých nerostů po dobu životnosti ložiska i při zajištění nebo likvidaci lomu (§ 7).

IV. ZAHLAZOVÁNÍ NÁSLEDKŮ DOBÝVÁNÍ LOŽISEK NEVYHRAZENÝCH NEROSTŮ

Organizacím provádějícím dobývání ložisek nevyhrazených nerostů nevyplyvá z horního zákona povinnost zajistit sanaci pozemků dotčených těžbou nevyhrazeného nerostu⁵⁷ a vytvářet za tím účelem finanční rezervu⁵⁸.

Zákon o hornické činnosti upravuje ve vztahu k zahlazování následků po těžbě ložisek nevyhrazených nerostů pouze povinnost zajistit nebo zlikvidovat hlavní důlní díla a lomy. Zajištění a likvidaci hlavních důlních děl a lomů určených pro dobývání ložisek nevyhrazených nerostů povoluje obvodní báňský úřad. Bez tohoto povolení nesmí být tyto práce zahájeny.⁵⁹ K žádosti o povolení zajištění nebo likvidace hlavních důlních děl a lomů organizace přikládá plán jejich zajištění nebo likvidace. Z vyhlášky č. 175/1992 Sb. vyplývá povinnost vypracovat plán zajištění (před přerušением dobývání na dobu delší jednoho roku) nebo likvidace (před trvalým ukončením dobývání) důlních děl a lomů, včetně šterkopískoven a hlinišť, a jejich náležitosti.⁶⁰

⁵⁶ Tato vyhláška se však nevztahuje na povrchové dobývání ložiska nevyhrazeného nerostu, kde postup každé z těžebních stěn je menší než 20 m za rok a roční těžba nepřekročí 50 000 m³ [§ 1 odst. 2 písm. h) vyhlášky č. 435/1992 Sb.]

⁵⁷ Podle § 31 odst. 5 horního zákona je organizace povinna zajistit sanaci, která obsahuje i rekultivace podle zvláštních právních předpisů, všech pozemků dotčených těžbou a monitorování úložného místa po ukončení jeho provozu. Podle téhož ustanovení horního zákona se sanace pozemků uvolněných v průběhu dobývání provádí podle plánu otvírky, přípravy a dobývání a za sanaci se považuje odstranění škod na krajině komplexní úpravou území a územních struktur.

⁵⁸ § 31 odst. 6 horního zákona.

⁵⁹ Op. cit. pozn. 52.

⁶⁰ Blíže srov. VÍCHA, Ondřej: *Právní předpisy související s těžbou nerostných surovin ve vztahu k životnímu prostředí (se zaměřením na rekultivace území dotčených těžbou)*. In: PECINOVÁ, Alena (edit.): *Sborník z konference Těžba a její dopady na životní prostředí III*, Strážnice, 2011, str. 5-11.

Povinnost provádět rekultivaci pozemků tvořících zemědělský půdní fond nebo lesních pozemků, které jsou dotčeny dobýváním ložiska nevyhrazených nerostů, vyplývá ze zvláštních předpisů. Těmito zvláštními předpisy jsou zákon o ochraně zemědělského půdního fondu⁶¹ a lesní zákon⁶². Aby bylo zabráněno škodám na zemědělském půdním fondu při těžební činnosti (dobývání výhradních ložisek i ložisek nevyhrazených nerostů), popřípadě, aby tyto škody byly omezeny na míru co nejmenší, jsou těžební organizace mimo jiné povinny provádět vhodné povrchové úpravy dotčených ploch, aby tvarem, uložením zeminy a vodními poměry byly připraveny k rekultivaci, pokud provedení rekultivace přichází v úvahu, a provádět podle schválených plánů rekultivaci dotčených ploch, aby byly způsobilé k plnění dalších funkcí v krajině.⁶³ V případě, že jsou těžbou nerostných surovin dotčeny pozemky určené k plnění funkcí lesa, je těžební organizace povinna průběžně vytvářet předpoklady pro následnou rekultivaci uvolněných ploch. Po ukončení záboru pozemku pro účely těžby nerostných surovin je organizace povinna neprodleně provést rekultivaci dotčených pozemků tak, aby mohly být vráceny plnění funkcí lesa.⁶⁴

Povinnost provádět sanační a rekultivační práce po ukončení provozu úložného místa, na kterém byly ukládány odpady z vyhledávání, průzkumu, těžby či zpracování ložisek nevyhrazených nerostů, vyplývá ze zákona o nakládání s těžebními odpady.⁶⁵ Provoz úložného místa lze řádně ukončit po dokončení sanačních a rekultivačních prací, a to jen na základě povolení vydaného obvodním báňským úřadem na žádost organizace. Součástí žádosti musí být zpráva o celkovém vyhodnocení úložného místa včetně způsobu jeho zajištění a splnění opatření pro ukončení provozu úložného místa a sanaci a rekultivaci. Organizace je v období po ukončení provozu úložného místa dále povinna provádět údržbu, monitorování, kontrolu a nápravná opatření po dobu stanovenou v povolení.⁶⁶ Na tyto činnosti je organizace povinna v předstihu vytvářet rezervu finančních prostředků.⁶⁷

⁶¹ Zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů.

⁶² Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

⁶³ § 8 odst. 1 písm. c) a d) zákona č. 334/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

⁶⁴ § 13 odst. 3 písm. c) zákona č. 289/1995 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

⁶⁵ Op. cit. pozn. 55.

⁶⁶ § 10 odst. 4 zákona č. 157/2009 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

⁶⁷ § 13 odst. 1 zákona č. 157/2009 Sb., ve znění pozdějších předpisů, a § 3 vyhlášky č. 428/2009 Sb., o provedení některých ustanovení zákona o nakládání s těžebním odpadem.

V. ZÁVĚR

Z výše uvedeného pojednání vyplývá, že nevyhrazené nerosty jsou podle horního zákona rozděleny do dvou skupin. Ložiska nevyhrazených nerostů, která tvoří ložiska výhradní a jsou ve vlastnictví státu nebo ložiska nevyhrazených nerostů, tzv. ložiska nevýhradní, která jsou součástí pozemku. Nejvýznamnější rozdíl mezi právní úpravou využívání výhradních ložisek a ložisek nevyhrazených nerostů spočívá v tom, že na využívání ložisek nevyhrazených nerostů se nevztahují jednotlivá ustanovení horního zákona. Z toho mimo jiné vyplývá, že rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru, které pro dobývání výhradních ložisek vydávají obvodní báňské úřady podle horního zákona, nahrazuje územní rozhodnutí o změně využití území, které vydává příslušný stavební úřad v režimu stavebního zákona.

Z hlediska ochrany životního prostředí se jako nejproblematictější jeví skutečnost, že organizace provádějící dobývání ložisek nevyhrazeného nerostu není povinna hradit žádné poplatky spojené s touto těžbou (s výjimkou odměny sjednané s vlastníkem pozemku, resp. nerostu). Při dobývání ložiska nevyhrazeného nerostu se neplatí stávající úhrady podle § 32a horního zákona (úhrada z dobývacího prostoru a úhrada z vydobytých nerostů), u kterých je nicméně sporné zda jejich stávající úprava představuje efektivní ekonomický nástroj ochrany životního prostředí. Ze srovnání, které provedla Evropská agentura životního prostředí (EEA) v roce 2008, vyplývá, že Česká republika má nízké sazby těchto poplatků a ty se navíc – na rozdíl od ostatních srovnávaných zemí – nevztahují na podstatnou část těžených ložisek.⁶⁸ Vzhledem k tomu by de lege ferenda bylo vhodné rozšířit povinnost hradit úhrady podle horního zákona také na těžbu ložisek nevyhrazených nerostů, popř. stanovit pro účely dobývání těchto ložisek novou formu ekonomického nástroje.⁶⁹

Mezi další problematické aspekty, na které již bylo poukázáno v odborné literatuře⁷⁰, patří absence legálního zakotvení koncepčních nástrojů v oblasti ochrany a využívání nerostných surovin (celostátní a regionálních surovinových politik) a s tím související absence strategického posuzování vlivů dobývání ložisek nevyhrazených nerostů na životní prostředí (SEA).

⁶⁸ Effectiveness of environmental taxes and charges for managing sand, gravel and rock extraction in selected EU countries. EEA Report No. 2/2008. Dostupné na http://www.eea.europa.eu/publications/eea_report_2008_2.

⁶⁹ V odborné literatuře se hovoří například o tzv. ekologické úhradě z těžby, která by se vztahovala na všechny nerosty, brala by v úvahu především kritéria ochrany životního prostředí a její výnos by byl využíván na odstraňování negativních vlivů těžby na životní prostředí, především však na odstraňování externích škod způsobených těžbou nerostů. Blíže srov. KLOZ, Martin: *Ekonomické nástroje ochrany životního prostředí v oblasti nerostných surovin*. Zpravodaj MŽP č. 4/1997, str. 3-6.

⁷⁰ Op. cit. pozn. č. 39.

Za další nedostatek platné právní úpravy, na který již bylo též poukázáno v odborné literatuře,⁷¹ lze považovat skutečnost, že organizace provádějící dobývání ložiska nevyhrazeného nerostu není povinna provádět sanaci pozemků dotčených dobýváním těchto ložisek (tak jako tomu je v případě výhradních ložisek podle § 31 odst. 5 horního zákona) a vytvářet finanční rezervy k zajištění vypořádání důlních škod (§ 37a horního zákona) či k zajištění sanace pozemků dotčených těžbou ložisek nevyhrazených nerostů (§ 31 odst. 6 horního zákona).

V rámci širších změn horních předpisů by de lege ferenda bylo podle mého názoru vhodné zvážit sjednocení právního režimu ochrany a využívání výhradních ložisek s právním režimem ložisek nevyhrazených nerostů. Rozdíl mezi těmito skupinami ložisek je pouze formální (o jedné skupině těchto ložisek bylo podle dřívějšího horního zákona rozhodnuto, že jsou vhodná k průmyslovému dobývání, resp. k rozvoji národního hospodářství). Není zde žádný věcný rozdíl mezi ložisky nevyhrazeného nerostu, a ložisky nevyhrazeného nerostu, o kterých bylo podle dřívější právní úpravy rozhodnuto, že jsou vhodná k průmyslovému dobývání, resp. k rozvoji národního hospodářství. Věcně se jedná o tytéž ložiska nerostů (štěrkopísku, písku, stavebního kamene či cihlářských surovin).

Literature:

- BĚLOHLÁVEK, Jiří: Absence strategického posuzování vlivů těžby (nejen) štěrkopísků na životní prostředí. Zpravodaj EIA-IPPC-SEA č. 2/2008, str. 2-7,
- BĚLOHRADOVÁ, Jitka: Poplatky spojené s těžbou nerostů dle horního zákona. In: TKÁČIKOVÁ, Jana (ed.): Ekonomické nástroje v právu životního prostředí. Sborník příspěvků z konference, Právnická fakulta MU Brno, 2010, str. 190-207,
- DROBNÍČKOVÁ, Hana: Geologická a ekologická specifika těžby fluvialních štěrkopísků. Zpravodaj EIA-IPPC-SEA č. 3/2008, str. 2-8,
- DVOŘÁK, Pavel: K některým problémům současného horního práva. Uhlí-rudy-geologický průzkum č. 12/2006, str. 20-22,
- Effectiveness of environmental taxes and charges for managing sand, gravel and rock extraction in selected EU countries. EEA Report No. 2/2008, ISBN 978-92-9167-267-7,
- CHYBA, Jaroslav: Aktuální otázky horního a kutacího práva. Časopis pro právní vědu a praxi č. 3/1997, str. 329-337,
- KLOZ, Martin: Ekonomické nástroje ochrany životního prostředí v oblasti nerostných surovin. Zpravodaj MŽP č. 4/1997, str. 3-6,

⁷¹ DVOŘÁK, Pavel: *K některým problémům současného horního práva*. Uhlí-rudy-geologický průzkum č. 12/2006, str. 21.

- SPÁČIL, Jiří: Poznámky k vlastnictví prostoru nad pozemkem a pod ním. Právní rozhledy, 2012, č. 7, str. 246-249,
- Surovinové zdroje České republiky. Nerostné suroviny 2011. Statistické údaje do roku 2010. Česká geologická služba – Geofond, říjen 2011,
- ŠEDĚNKA, Karel: Těžební aktivity v oblasti nevyhrazených nerostů. Minerální suroviny/Surowce mineralne č. 1/1999, str. 47-53,
- ŠPONAR, Petr, VÍCHA, Ondřej.: Zákon o geologických pracích a jeho prováděcí předpisy s komentářem, 1. vyd., Praha, ABF - nakladatelství ARCH, 2005, ISBN 80-86165-97-3,
- VÍCHA, Ondřej: K nové právní úpravě nakládání s těžebními odpady. České právo životního prostředí č. 2/2009 (26), s. 50-56,
- VÍCHA, Ondřej: Právní předpisy související s těžbou nerostných surovin ve vztahu k životnímu prostředí (se zaměřením na rekultivace území dotčených těžbou). In: PECINOVÁ, Alena (edit.): Sborník z konference Těžba a její dopady na životní prostředí III, Strážnice, 2011, str. 5-11, ISBN 978-80-86832-57-9.

Contact – email
ondrej.vicha@upol.cz

Vědecká redakce MU

prof. PhDr. Ladislav Rabušic, CSc., Mgr. Iva Zlatušková,
prof. RNDr. Zuzana Došlá, DSc., Ing. Radmila Droběnová, Ph.D.,
Mgr. Michaela Hanousková, doc. PhDr. Jana Chamonikolasová, Ph.D.,
doc. JUDr. Josef Kotásek, Ph.D., Mgr. et Mgr. Oldřich Krpec, Ph.D.,
doc. PhDr. Růžena Lukášová, CSc., prof. PhDr. Petr Macek, CSc.,
PhDr. Alena Mizerová, Mgr. David Povolný, doc. RNDr. Lubomír Popelínský, Ph.D.,
Mgr. Kateřina Sedláčková, Ph.D., prof. MUDr. Anna Vašků, CSc.,
prof. PhDr. Marie Vítková, CSc., doc. Mgr. Martin Zvonař, Ph.D.

Dny práva 2012 – Days of Law 2012

Vydala Masarykova univerzita roku 2013
Spisy Právnické fakulty MU č. 442 (řada teoretická)

Ediční rada: J. Kotásek (předseda), J. Bejček, V. Kratochvíl,
N. Rozehnalová, P. Mrkývka, J. Hurdík, R. Polčák, J. Šabata

Zhotovení CD ROM: Tribun EU s.r.o., Cejl 32, Brno /

1. vydání, 2013

ISBN 978-80-210-6319-8