

OMEZENÍ VLASTNICKÉHO PRÁVA DLE ZÁKONA O OCHRANĚ PŘÍRODY A KRAJINY ANEB PROPAST MEZI OBECNÝM A VEŘEJNÝM ZÁJMEM

TOMÁŠ KOCOUREK

Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Česká republika

Abstrakt v rodném jazyce

Omezení vlastnického práva na základě zákona o ochraně přírody a krajiny představují často citelné zásahy do tohoto základního práva, přičemž cílem příspěvku je jejich analýza v ústaněprávních souvislostech. Analýzou zmíněného zákona dospějeme k vymezení veřejného zájmu ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod jakožto subkategorie obecného zájmu dle čl. 11 odst. 3 Listiny a jejich rozlišujícím znakem je intenzita zájmu na ochraně konkrétní části přírody a krajiny.

Klíčová slova v rodném jazyce

obecný zájem, veřejný zájem, ochrana přírody a krajiny, obecná ochrana, zvláštní ochrana, náhrada za omezení vlastnického práva.

Abstract

The restrictions of property right upon Bill of protection of nature and landscape present substantial limitations of this fundamental right and are analysed with respect to Charter of fundamental rights and liberties. By analyzing the aboved mentioned bill we define the public interest (art. 11, section 4 of the Charter) as a subcategory of general interest (art. 11, section 3 of the Charter) and their distinction is based on intensity of protection of protected areas.

Key words

general interest, public interest, protection of nature and landscape, general protection, special protection, compensation for limitation of property right.

1. ÚVOD

Listina základních práv a svobod, přijatá jako ústavní zákon č. 23/1991 Sb. (dále jen Listina), přinesla s účinností od 8. 2. 1991 ucelenou ústavní úpravu vlastnického práva, plně odpovídající demokratickému zřízení a pojetí České republiky jakožto právního státu. Tato úprava je postavena na principu stejného obsahu a ochrany vlastnického práva a reflektuje sociální funkci vlastnictví, což je vyjádřeno v odstavci třetím článku 11 Listiny.

Vlastnické právo bývá definováno jako právo absolutní, působící erga omnes, tj. že třetí osoby musí respektovat vlastnické právo jedince, nesmí do něho jakkoliv zasahovat a musí strpět výkon jednotlivých oprávnění tvořících vlastnické právo ze strany vlastníka. Těmito oprávněními je právo věc držet, užívat, požívat, zničit, opustit, s věcí nakládat. Vlastnické právo však není právem neomezeným ani neomezitelným. Tak především vlastnictví zavazuje k odpovědnému jednání vlastníka, jeho výkon nesmí vést k omezení druhých a nesmí ohrozit chráněné obecné zájmy. Článek 11 odst. 3 Listiny explicitě uvádí, že nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem. Tomu odpovídá též znění čl. 35 odst. 3 Listiny, dle něhož nesmí vést výkon práv jedince k ohrožení či poškození životního prostředí, přírodních zdrojů, druhového bohatství přírody a kulturních památek nad míru stanovenou zákonem.

Ochrana životního prostředí zcela jednoznačně patří mezi takové obecné zájmy, o kterých hovoří čl. 11 odst. 3 Listiny, přičemž je realizována prostřednictvím příkazů a zákazů ukládaných mj. vlastníkům nemovitostí. Jakékoliv povinnosti lze ukládat jedincům tolika na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod (čl. 4 odst. 1 Listiny). Tímto jsou stanoveny ústavní meze výkonu vlastnického práva a povinnosti stanovené v obecném zájmu nelze považovat za zásah do ústavně zaručeného práva vlastnit majetek. To má za následek podstatnou skutečnost, totiž že za stanovení povinností v obecném zájmu ochrany životního prostředí nelze žádat kompenzaci. Povinnosti stanovené zákonem, resp. na základě zákona, provádějící odstavec třetí čl. 11 Listiny se mohou upínat pouze k následujícím složkám vlastnického práva – právu věc užívat, požívat a zničit, mohou mít podobu povinnosti *facere, omittere*, *pati*.

Vedle stanovení mezí výkonu vlastnického práva definuje Listina ve čtvrtém odstavci čl. 11 podmínky, při jejichž dodržení lze zasáhnout do vlastnického práva plně v souladu s ústavním pořádkem. Aprobovaný zásah může mít dvě formy, jednak vyvlastnění, jednak omezení vlastnického práva. K omezení vlastnického práva, jakož i vyvlastnění může dojít pouze na základě zákona, ve veřejném zájmu a za náhradu. Vyvlastnění postihuje veškeré složky vlastnického práva a působí odnětí vlastnického práva jako celku. Naproti tomu omezení vlastnického práva se vztahuje pouze k některým jeho složkám, avšak postihuje je nad rámec stanovených mezí výkonu vlastnického práva (čl. 11 odst. 3 Listiny).

Veřejný zájem je doktrínou definován jako obecný zájem, veřejně, resp. obecně prospěšný, jeho nositelem je neurčitý, avšak rámcově určitelný okruh osob (P. Průcha)¹, či jako ztotožnění s kategorií veřejného nebo obecného blaha (K. Eliáš)². K. Eliáš k tomu dodává, že veřejný zájem je dán tehdy, pokud se naplněním určitého účelu sleduje vyhovění životním potřebám širšího celku (např. státního, územního, sociálního).³ Obdobně definuje veřejný zájem taktéž judikatura českých soudů⁴. Tyto definice jsou zcela jistě použitelné ve vztahu k vyvlastnění, neboť jsou založeny na vymezení veřejného zájmu vůči zájmu soukromému. Toto relační pojetí zásadně limituje použitelnost výše uvedených definic, které tak selhávají v případě rozhraničení mezi omezením vlastnického práva dle čl. 11 odst. 4 Listiny a mezemi vlastnického práva dle čl. 11 odst. 3 Listiny, kde je potřeba vymežit veřejný zájem vůči zájmu obecnému.

Jaký je vztah mezi odstavcem třetím a odstavcem čtvrtým čl. 11 Listiny? Jak vymežit přechod od obecného zájmu k veřejnému? Touto otázkou se zabývá právní věda již od přijetí Listiny, přičemž nejpálčivěji se tento problém promítá do práva životního prostředí, které objímá jak ochranu životního prostředí, přírody, tak i lidského zdraví, tedy všechny tři prvky výslovně uvedené v odstavci třetím čl. 11 Listiny. Co mají tyto dva režimy společného a co je rozděluje? Tak především oba sledují ochranu stejných hodnot – zdravého životního prostředí jako přirozeného prostředí života jedince. Prostředkem výkonu této ochrany je v obou případech zákon. Zásadním rozdílem je však nárok na poskytnutí náhrady, který mezi těmito režimy činí propastný rozdíl. I. Průchová a J. Chyba dospívají ve své monografii k závěru, že veřejný zájem je subkategorií zájmu obecného, přičemž uvádějí, že není možné jednoznačně

¹ Průcha, P. Základní pojmy a instituty správního práva. Brno : Masarykova univerzita, 1998, str. 355.

² Eliáš, K. Veřejný zájem (Malá glosa k velkému tématu). Ad Notam, 1998, č. 5, str. 104-105.

³ op. cit. sub. 2, str. 105.

⁴ např. náleží ÚS ze dne 28. 3. 1996, sp. zn. I. ÚS 198/95, Sb. n. u., sv. 5, č. 23, str. 193 a násl., rozsudek NSS ze dne 23. 10. 2003, č. j. 2 As 11/2003 – 164, www.nssoud.cz (citováno dne 1. 10. 2008)

formulovat odlišující kritéria.⁵ Tento závěr lze plně akceptovat. Domnívám se však, že lze odlišit obecný zájem od veřejného, pokud se předmětem našeho studia stane pouze úzce profilovaná oblast, jako např. v případě tohoto příspěvku ochrana přírody a krajiny.

Zákon o ochraně přírody a krajiny (dále jen ZOPK) v sobě kombinuje režim stanovení mezi vlastnického práva s režimem stanovení jeho omezení. Níže tak budu identifikovat jednotlivé příklady obou režimů a na tomto základě se na závěr pokusím poskytnout odpověď na otázku kladenou výše. Ustanovení § 58 odst. 1 ZOPK prohlašuje ochranu přírody a krajiny za veřejný zájem a dále uvádí, že každý je povinen při užívání přírody a krajiny strpět omezení plynoucí ze zákona. K první části tohoto ustanovení je potřeba zdůraznit, že veřejný zájem nemůže být deklarován obecně zákonem, jak to činí zákon o ochraně přírody a krajiny, jakož i jiné zákony, nýbrž musí být hledán (nalézán) v každém jednotlivém případě.⁶ K druhé části je nezbytné poznamenat, že omezení, která je potřeba respektovat, musí být ústavní a pokud by se jednalo o omezení spadající pod čl. 11 odst. 4 Listiny, pak i za náhradu. Ochrana přírody a krajiny je neurčitým pojmem, o jehož definici se pokouší § 2 odst. 1 ZOPK, doplněný o demonstrativní výčet uvedený v odstavci druhém. Zákon o ochraně přírody a krajiny dále stanoví, že veřejným zájmem je též tvorba územních systému ekologické stability (§ 4 odst. 1).

2. OBECNÁ OCHRANA PŘÍRODY A KRAJINY

Zákon o ochraně přírody a krajiny obsahuje dva okruhy povinností, jednak v rámci tzv. obecné ochrany, jednak v rámci tzv. zvláštní ochrany. Obecnou ochranou je třeba rozumět taková opatření, která se z hlediska územního i druhového nijak nevymezují, aplikují se obecně na celé území ČR a na všechny druhy. Základním instrumentem obecné ochrany přírody a krajiny je ochrana krajinného rázu a zvláště významných krajinných prvků.

Krajinný ráz je definován v § 12 ZOPK, který zároveň váže provádění činností, které by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz (např. umístování staveb), na souhlas orgánu ochrany přírody. Vyšší formu ochrany, která s sebou přináší další omezení vlastnického práv, pak představuje ochrana krajinné rázu ve zvláště chráněných územích a dále v přírodním parku, jehož smyslem je ochrana krajinného rázu s významnými estetickými a přírodními hodnotami. Právě přírodní park, ačkoliv je obsažen v části druhé zákona, upravující obecnou ochranu, představuje institut zvláštní ochrany krajiny. V závazných stanoviscích týkajících se zásahu do krajinného rázu musí být v první řadě krajinný ráz identifikován a nezaměnitelně popsán, jinak by byla nepřezkoumatelná.⁷

Dalším stěžejním institutem obecné ochrany je ochrana významných krajinných prvků, do nichž lze zasahovat způsobem, který by mohl vést k jejich poškození nebo zničení, jen na základě závazného stanoviska orgánu ochrany přírody. Jedná se zejména o umístování staveb, změny kultur pozemků a jejich odvodňování atd. Zákon stanoví, že určité prvky v krajině se považují za významné krajinné prvky bez dalšího, ostatní prvky mohou být prohlášeny významnými krajinnými prvky rozhodnutím správního orgánu. První skupina je definována zcela obecně, typově (např. rašeliniště, lesy), druhá skupina je však přísně individualizována,

⁵ Průchová, I. – Chyba, J. Omezení vlastnického práva k pozemku z důvodu obecného zájmu. Brno : Masarykova univerzita, 1998, str. 30-31

⁶ shodně viz Eliáš, K. Veřejný zájem (Malá glosa k velkému tématu). Ad Notam, 1998, č. 5, str. 105.

⁷ Dle právního názoru vysloveného v usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 12. 10. 2004, č. j. 6 A 97/2001-39, přístupné na www.nssoud.cz, jsou závazná stanoviska rozhodnutími vydávanými ve správním řízení.

což vyplývá zejména z toho, že vzniká na základě individuálních správních aktů, jejichž výrok musí být dostatečně určitý. Tímto je zcela obecně určený okruh významných krajinných prvků doplňován o konkrétní prvky, které nebylo možno zahrnout do výčtu, avšak přesto naplňují obecnou definici. Je sporné, zda prohlášení významného krajinného prvku individuálním správním aktem nepředstavuje omezení dle čl. 11 odst. 4 Listiny a nemělo by být tudíž kompenzováno. Z jedné strany lze na věc nahlížet tak, že jde o rozšiřování omezení i na prvky krajiny, na které primárně nedopadají (konkrétní individualizované případy). Na věc se však lze podívat i z druhého úhlu, tj. že se jedná toliko o různé způsoby, kterými dochází k naplňování obecné definice tohoto pojmu obsažené v zákoně (obecná definice je naplňována jednak významnými krajinnými prvky ex lege, jednak prvky prohlášenými individuálním správním aktem za významné krajinné prvky). Z tohoto pohledu se již nezdá být požadavek náhrady opodstatněným.

Dalším z obecných omezení je otázka volného přístupu do krajiny upravená v § 63 ZOPK, který ukládá vlastníkům a nájemcům pozemků povinnost strpět průchod osob přes tyto pozemky, samozřejmě za předpokladu, že tím dané osoby nezpůsobí škodu na majetku či zdraví. Je nutno přitom respektovat oprávněné zájmy vlastníků a nájemců. Ústavní problém však vyvolává skutečnost, že tato povinnost tíží toliko pozemky ve vlastnictví či nájmu státu, obcí a jiných právnických osob, nikoliv tedy pozemky ve vlastnictví fyzických osob. Vlastnické právo všech vlastníků má totiž stejný obsah a ochranu (čl. 11 odst. 1 Listiny). Zákonná omezení základních práv musí platit stejně pro všechny případy, které splňují stanovené podmínky (čl. 4 odst. 3 Listiny). Rozlišování, zda je pozemek ve vlastnictví fyzické osoby, či ve vlastnictví státu nebo právnické osoby, není z hlediska volného přístupu do krajiny jakkoliv racionálně odůvodnitelné. K tomu se váže problém ryze praktický – osoba, která se vyskytuje v krajině a hodlá využít práva volného přístupu do krajiny, nemá informace o vlastnických a nájemních vztazích, čili není schopna učinit si úsudek o této otázce. Sociální realita pak je nutně taková, že se volný přístup do krajiny rozšiřuje i na pozemky ve vlastnictví fyzických osob.

Meze vlastnického práva k pozemkům představuje též úprava ochrany dřevin rostoucích mimo les. Dle § 2 odst. 2 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, jsou trvalé porosty součástí pozemku, z čehož by bylo možno dovodit, že je může vlastník pozemku vysazovat i kácet zcela dle libosti. Pokud jde o vysazování dřevin, zde má vlastník opravdu široké pole působnosti, tedy za předpokladu, že tak bude činit v respektu k účelové kategorizaci půdy a nebude do přírody vysazovat geograficky nepůvodní druhy rostlin (což vyžaduje souhlas dle § 5 odst. 4 ZOPK). Po vysazení dřevin však ztrácí vlastník absolutní volnost a další zásahy včetně pokácení podléhá regulaci dle §§ 7 – 10 ZOPK. Jelikož dřeviny představují přirozené životní prostředí různých druhů živočichů a tvoří krajinu (v úvahu přichází i krajinný ráz), lze tuto zvláštní úpravu hospodaření akceptovat s ohledem na výše uvedený obecný zájem. Problematický se však jeví § 8 odst. 3 ZOPK, který stanovuje nejmírnější režim pro kácení dřevin toliko ve prospěch fyzických osob. Jeho cílem nepochybně je bránit mýcení porostů pro nejrůznější rozsáhlé investiční akce, jejichž investory jsou zejména právnické osoby. Lze však pochybovat o tom, jestli tato nerovnost je ospravedlnitelná, neboť mnoho právnických osob se vyskytuje ve stejné faktické situaci jako osoby fyzické (např. zemědělské družstvo obhospodařující pozemky s ojedinělými dřevinami musí oproti samostatně hospodařícímu zemědělci žádat o vydání povolení ke kácení dřevin).

Významná omezení vlastnického práva, která mohou být aplikována v případě obecné i zvláštní ochrany přírody a krajiny, přináší část šestá ZOPK. Opatření ke zlepšování přírodního prostředí (§ 68) činí vlastníci a nájemci pozemků za účelem zachování druhového

bohatství a udržení systému ekologické stability, přičemž k jejich provedení lze uzavírat písemné dohody s orgány ochrany přírody. Jelikož tato opatření mnohdy obsahují citelné zákazy nebo ba naopak ukládají finančně nákladné povinnosti, může být vlastníkům či nájemcům poskytnut finanční příspěvek. V této fázi lze ještě hovořit o dobrovolnosti počínání vlastníků či nájemců, avšak pokud neplní tuto svoji zákonnou povinnost, může učinit patřičná opatření orgán ochrany přírody sám a vlastníci i nájemci jsou povinni zásah strpět. V tomto případě se však již neposkytuje finanční příspěvek, pouze může vzniknout právo na náhradu škody, k níž došlo v souvislosti s prováděním opatření. Ještě významnější je § 66 ZOPK, dle něhož jsou orgány ochrany přírody oprávněny stanovit podmínky pro provádění činností ze strany fyzických a právnických osob, jestliže v jejich důsledku hrozí nedovolená změna obecně i zvláště chráněných částí přírody. V krajním případě lze i tuto jinak povolenou činnost zakázat. Jedná se o mocný instrument preventivního charakteru, kterým se nejen stanoví meze vlastnického práva, ale též omezuje jeho výkon, jeho povaha je tedy ambivalentní. Proto se musí v každém případě důkladně zvážit, zda omezení či zákaz činnosti podléhá odst. 3 nebo 4 čl. 11 Listiny.

Součástí obecné ochrany přírody i krajiny je i ochrana jeskyň, kterou se však budu zabývat jen okrajově v další části, neboť jeskynní prostory nejsou předmětem vlastnictví, a přechodně chráněná plocha, která však svým charakterem představuje institut zvláštní ochrany podobný zvláště chráněným územím, a proto o ni pojednám v další kapitole.

3. ZVLÁŠTNÍ OCHRANA PŘÍRODY A KRAJINY

Základním institutem zvláštní ochrany jsou zvláště chráněná území. Jedná se o oblasti, jejichž obecná charakteristika je poskytnuta přímo zákonem, avšak jelikož jsou vyhlášována normativním právním aktem, nesetkáme se s konkrétními důvody pro vyhlášení té které oblasti za zvláště chráněnou v normativním právním aktu samotném. Snad jen v případě národního parku nám tyto skutečnosti může osvětlit důvodová zpráva předkládaná spolu s návrhem zákona, ostatní zvláště chráněná území jsou vyhlášována toliko podzákonnými právními akty. Není však vyloučeno, aby naplnění zákonem dané definice bylo v konkrétním případě předmětem soudního přezkumu. Základním smyslem a posláním právní úpravy zvláště chráněných území je zpřísnění ochranných podmínek, tj. stanovení dalších povinností a citelnějších zákazů, jejichž intenzita je však odstupňována podle kategorizace zvláště chráněných území a v rámci národních parků a chráněných krajinných oblastí i dle jednotlivých vnitřních zón ochrany.

Bližší podmínky ochrany těchto území a jejich ochranných pásem jsou stanoveny jednak zákonem, jednak právním předpisem, jímž byly vyhlášeny. První okruh zákonných zákazů upravuje způsob hospodaření na pozemcích – např. zákaz intenzivního hospodaření, změny kultur, používání biocidů, zavádění intenzivních chovů a určitých způsobů hnojení. Druhý velký okruh zákazů se týká stavební činnosti, tj. umísťování nových staveb, stavby pozemních komunikací, plavebních kanálů atd. Třetí okruh představují všeobecné zákazy související s pobytem v těchto územích jako je zákaz rozdělávání ohně a táboření mimo vyhrazená místa, vjíždění mimo silnice, sběr rostlin a odchyt živočichů. Případné výjimky povoluje vláda, pokud veřejný zájem převažuje nad zájmem ochrany přírody a krajiny. Je nepochybné, že se jedná o podstatná omezení vlastnického práva, resp. práv nájemce, která jsou nesrovnatelná s povinnostmi, jež ukládá obecná ochrana přírody.

V souvislosti s implementací směrnic EU ohledně projektu NATURA 2000 byla do našeho právního řádu včleněna i smluvní ochrana území zařazených do sítě evropsky významných lokalit. Právní podstatou smluvní ochrany je uzavření smlouvy o zřízení věcného břemene

s vlastníky pozemků. Obsahem smlouvy musí být všechny ochranné podmínky, neboť zde není žádná subsidiární zákonná úprava, kterou by bylo lze aplikovat. Pokud jde o ptačí oblasti, ty jsou vyhlášovány nařízením vlády, které zároveň může vyjmenovat činnosti, které lze provádět jen se souhlasem orgánu ochrany přírody. To je potřeba zejména u těch ptačích oblastí, které se nenalézají na území zvláště chráněného území. O způsobu hospodaření v ptačích oblastech lze uzavřít smlouvu. Tyto smluvní instrumenty předpokládají souhlas vlastníka pozemku a především jejich psychologické aspekty mohou vést k lepšímu zaručení ochrany přírody a krajiny oproti případům, kdy je ochrana stanovena normativním právním aktem.

Režim ochrany památných stromů přináší dvojí ochranu, jednak dřeviny jako takové, a to přísnější oproti základní ochraně dřevin rostoucích mimo les, jednak navíc i ochranu okolí památného stromu (ochranné pásmo). Činnosti, vymezené aktem o vyhlášení stromu za památný, které by mohly ohrožovat jeho přirozený vývoj, lze provádět jen se souhlasem orgánu ochrany přírody.

Za instituty zvláštní ochrany přírody a krajiny je nutno považovat i přírodní park a přechodně chráněnou plochu, byť jsou nedůsledností zákonodárce zařazeny do obecné ochrany přírody a krajiny. Přechodně chráněná plocha slouží k ochraně významných rostlinných nebo živočišných druhů, nerostů a paleontologických nálezů, a to po časově limitované období, popř. opakované období, přičemž rozhodnutí o vyhlášení plochy obsahuje zakázané způsoby užití tohoto území. O přírodním parku bylo pojednáno v souvislosti s ochranou krajinného rázu, je vyhlášen nařízením kraje.

4. OMEZENÍ PRÁVA S VĚCÍ NAKLÁDAT

Výše popsané instituty obecné i zvláštní ochrany přírody a krajiny představují především limitaci složky *ius utendi* a *ius abutendi* vlastnického práva. Zákon o ochraně přírody a krajiny však obsahuje také částečnou regulaci *ius disponendi*. Je tomu tak v případě § 61, který stanoví, že vlastníci nezastavených pozemků ležících mimo sídelní útvary v národních parcích, národních přírodních rezervacích a národních přírodních památkách, stejně jako vlastníci pozemků souvisejících s jeskyněmi jsou povinni nabídnout pozemky v případě jejich zamýšleného prodeje přednostně státu. Jedná se tak o případy úplatného převodu vlastnického práva, nikoliv o bezúplatný převod či přechod. Toto ustanovení vychází z premisy, že ochrana těch nejvzácnějších částí přírody je věcí státu, který je nejlépe schopen zabezpečit dodržování ochranných podmínek. Domnívám se však, že tato hypotéza je chybná a v rozporu s výchovnou funkcí práva. Těžiště ochrany životního prostředí totiž nemůže tkvět na bedrech státu, o jehož schopnostech jakožto hospodáře lze mnohdy s úspěchem pochybovat. Ochrana životního prostředí je především obecným zájmem, k jehož uplatňování by měl stát vytvářet právněregulační a ekonomické předpoklady. Odpovědnost za jeho realizaci však leží na bedrech fyzických a právnických osob.

Navíc dle § 61 má sice stát předkupní právo, avšak nemusí jej využít, realizace předkupního práva je v absolutní libovůli státu. Takováto konstelace práv a povinností, kdy práva jsou výlučně na straně státu, kdežto omezení vlastnického práva výlučně na straně vlastníků, navíc bez existence rozumně ospravedlnitelného důvodu, se jeví jako neústavní. Předkupní právo státu by bylo akceptovatelné toliko za existence veřejného zájmu, neboť se nejedná o opatření, kterým se pouze stanovují meze vlastnického práva, tedy jeho složky práva věc užívat. Takový veřejný zájem zde však není, neboť nelze přijmout předpoklad, že klíčem k efektivnější ochraně přírody a krajiny spočívá ve vlastnictví pozemků státem. Zejména však zákon nepočítá s žádnou kompenzací za toto omezení.

Neméně otázek vyvolává předkupní právo státu k pozemkům souvisejícími s jeskyněmi. Jejich ochrana je dostatečně zabezpečena § 10 ZOPK a jeskyně samy nejsou předmětem vlastnického práva. Za této situace není vůbec zřejmé, co je cílem zakotvení předkupního práva státu. Stát se sice na jeho základě může stát vlastníkem pozemků v krasových oblastech, avšak samotné jeskyně, na jejichž ochraně je zájem, nejsou součástí pozemku a jsou res nullius.

5. OKAMŽIK VZNIKU OMEZENÍ

Od jakého okamžiku lze hovořit o omezení vlastnického práva, co jej působí? Je to samotný zákon nebo až negativní rozhodnutí orgánu ochrany přírody vydané na základě zákona? Zákonná konstrukce je taková, že omezení (resp. meze) vlastnického práva jsou uložena přímo zákonem (např. § 8, § 63 odst. 2 ZOPK). Vznik některých omezení je však spojen s přijetím speciálního normativního právního aktu (např. vyhlášení národní přírodní památky – teprve pak se aktivují na tomto území omezení předpokládaná zákonem o ochraně přírody a krajiny pro takovýto typ zvláště chráněného území), jiná s vydáním individuálního správního aktu (registrace významného krajinného prvku, velké dopady mají omezení činnosti ukládaná dle § 66 ZOPK).

Ochrana krajinného rázu a významných krajinných prvků představuje interpretační problém. Zákon totiž přímo nestanoví, že jisté činnosti jsou zakázány, nýbrž že krajinný ráz a významné krajinné prvky jsou před těmito zásahy chráněny. Dle první interpretace představuje § 4 odst. 2 věta první a § 12 odst. 1 věta první ZOPK zákonný zákaz. Smyslem závazných stanovisek vydávaných orgány ochrany přírody je nejprve posoudit, zda zamýšlená činnost je schopna poškodit chráněné prvky. Pokud je odpověď kladná, pak je třeba rozhodnout, zda je nezbytné na ochraně bezvýjimečně trvat. V takovém případě vydá orgán ochrany přírody negativní závazné stanovisko (individuální správní akt jen deklaruje existenci omezení ex lege). Jestliže by bylo možno učinit výjimku z obecného zákazu, vydá orgán ochrany přírody pozitivní závazné stanovisko, přičemž provedení zásahu může podřídit různým podmínkám. Dle druhé interpretace nevyjadřují výše uvedené právní normy obecný zákonný zákaz, nýbrž jsou vodítkem pro hodnotovou interpretaci těch ustanovení, která na tato úvodní slova navazují. Zákaz provést určité činnosti by byl založen až negativním závazným stanoviskem (tedy individuálním správním aktem). Jsem toho názoru, že správným je prvně uvedený výklad, který lze podpořit i zněním sankčního ustanovení § 87 odst. 2 písm. f) ZOPK, z něhož lze a contrario dovodit, že škodlivý zásah do významného krajinného prvku je se souhlasem orgánu ochrany přírody v souladu se zákonem. To potvrzuje hypotézu, že kladné závazné stanovisko představuje výjimku ze zákonného zákazu. Obdobně v případě krajinného rázu § 87 odst. 2 písm. h) ZOPK. Závazná stanoviska orgánů ochrany přírody jsou dle usnesení rozšířeného senátu NSS správními rozhodnutími samostatně přezkoumatelnými ve správním soudnictví.⁸

Smluvní ochrana dle § 39 ZOPK nabývá účinnosti dnem vkladu práva odpovídajícího věcnému břemeni do katastru nemovitostí.

Omezení autonomie vůle vlastníka působí již samotná existence zákonného předkupního práva (např. při financování hospodaření na pozemcích z externích zdrojů, nelze-li zaručit následný převod vlastnického práva na třetí osoby). Jedná se o věcné právo k věci cizí, což hovoří již samo za sebe. Jeho právní režim je upraven v občanském zákoníku a má

⁸ usnesení ze dne 21. 10. 2008, č. j. 6 As 7/2005 – 97, www.nssoud.cz (citováno dne 28. 10. 2008)

věcněprávní účinky. Pokud dojde k samotné realizaci předkupního práva, pak již nedochází ke krácení převodce ve výnosu z prodeje, protože byl-li by zde kupující, který by byl ochoten zaplatit více než stát, dojde k převodu vlastnického práva na tuto třetí osobu. Třetí osoba však musí zohlednit, že zákonné předkupní právo státu převodem nezanikne a bude působit i vůči němu.

6. NÁHRADY ZA OMEZENÍ VLASTNICKÉHO PRÁVA

Nosným ustanovením o náhradě za omezení vlastnického práva je § 58 odst. 2 ZOPK, který upravuje náhradu za ztížení zemědělského nebo lesního hospodaření. Oprávněnou osobou je pouze vlastník či nájemce zemědělské půdy, lesního pozemku nebo rybníka. Druhým předpokladem je vznik újmy, která musí být přímým důsledkem omezení dle části třetí až páté zákona o ochraně přírody a krajiny (tedy zvláštních podmínek ochrany s výjimkou přechodně chráněné plochy a krajinného parku). Poslední věta tohoto odstavce připouští, že nárok na náhradu vzniká i v důsledku omezení vyplývajícího z rozhodnutí, závazného stanoviska nebo souhlasu vydaného dle zákona o ochraně přírody a krajiny, tedy na základě kteréhokoliv ustanovení tohoto právního předpisu. L. Miko k tomu uvádí, že se však nejedná o omezení, která stanoví přímo zákon a individuální správní akty orgánů ochrany přírody činnost povolí, přičemž její výkon podřídí dodržení stanovených podmínek.⁹ Důležitým znakem náhrady je, že není paušalizována, nýbrž je vyplácena opakovaně v závislosti na postupně vznikajících újmách (např. dle hospodářského roku). Zásadním nedostatkem je skutečnost, že se upíná toliko k hospodářskému využití půdy, nikoliv k dalším skupinám omezení práva věc užívat (zákaz umísťovat stavby atd.).

Speciální úpravu k § 58 ZOPK představuje § 13 odst. 2, dle něhož se poskytuje náhrada za újmu vzniklou v důsledku omezení v přechodně chráněné ploše. Zatímco v případě § 58 se poskytuje náhrada za újmu v jakékoliv výši, v případě § 13 odst. 2 vzniká nárok na náhradu jenom tehdy, pokud je škoda vyšší než nepatrná. Zákon nespecifikuje, jakou škodu lze považovat za nepatrnou, ale v zásadě nelze proti této limitaci nic namítat. Nahrazovat by se neměla jakákoliv významem i hodnotou nepatrná újma, nýbrž až újma signifikantní (mj. i s ohledem na administrativní náročnost projednání žádosti o poskytnutí náhrady škody).

Smluvní ochrana dle § 39 ZOPK implicitně předpokládá, že věcné břemeno bude zřizováno za úplatu, kterou bude působené omezení vlastnického práva kompenzováno. V opačném případě by zde nebyl žádný stimul, který by podporoval rozšiřování smluvní ochrany na úkor autoritativnímu vyhlášení zvláště chráněných oblastí.¹⁰ Taktéž obsahem dohody o hospodaření v ptačí oblasti může být závazek poskytnout kompenzaci.

Nenárokovou dávkou je finanční příspěvek na opatření ke zlepšení přírodního prostředí. Nepeněžitou podobu kompenzace při budování systému ekologické stability je výměna pozemku, jehož užití má být změněno, za jiné pozemky ve vlastnictví státu (§ 59 odst. 2 ZOPK).

⁹ Miko, L. – Borovičková, H. a kol. Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář. 2. vydání. Praha : C.H. Beck, 2007, str. 256.

¹⁰ Knotek, J. K využití smluvní ochrany podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Právní rozhledy, 2005, č. 24, str. 909.

7. ZÁVĚR

Kde tedy leží hranice mezi obecným a veřejným zájmem v případě ochrany přírody a krajiny? Co je stanovením mezí vlastnického práva a co již jeho omezením? Předně je potřeba říci, že nelze k této otázce přistupovat dle toho, zda zákon předvídá poskytnutí náhrady za konkrétní omezení či nikoliv. Zákonodárce může ve své libovůli přiznat náhradu i za opatření, která by byla v obecném zájmu (tedy jaksi nad rámec Listinou předvídané náhrady). Na druhou stranu koncept přímé aplikovatelnosti ústavního pořádku vyžaduje, aby orgány aplikující právo přiznaly náhradu i v těch případech, kdy její poskytnutí není upraveno zákonem nebo podzákonnými právními předpisy. Ze stavu pozitivněprávní zákonné úpravy poskytování náhrad nelze zpětně usuzovat na to, zda jistý zásah je prováděn v obecném zájmu či veřejném. Ba naopak, z hlediska logického je potřeba postupovat v opačném sledu.

Jak vyplynulo ze shora podaného výkladu o obecné a zvláštní ochraně přírody a krajiny, existují dvě velké skupiny opatření. Obecná ochrana má široký záběr a dopadá na velké množství případů (subjektů). Jejím předpokladem není naplnění nějakých kvalifikovaných předpokladů, nýbrž postačuje splnění základní definice. Z hlediska teritoriálního se jedná o instituty univerzální, které nejsou vázány na vydání prováděcích právních předpisů ani individuálních právních aktů (s výjimkou významných krajinných prvků dle § 6 ZOPK).

Vedle toho zvláštní ochrana se vyznačuje svojí specifičností, neboť se jednak upíná pouze k úzce vymezenému teritoriu (tedy postihuje jen nepoměrně užší okruh vlastníků a uživatelů), jednak toto teritorium musí vykazovat takovou charakteristiku (ojedinečnost, výjimečnost, zvláštnost), která odůvodňuje zvýšenou ochranu území. Pro zvláštní ochranu přírody a krajiny je typické, že zakládá nerovnost mezi vlastníky a uživateli pozemků na území ČR. Ochrana přírody a krajiny je veřejným statkem, veřejným břemenem, s níž spojená opatření se v zásadě vlastníků nekompensují. Zvláštní ochrana však dopadá jen na některé osoby, které jsou povinny nést vyšší část veřejného břemene. Veřejného statku příznivého životního prostředí však požívají všichni, nejenom vlastníci zatíženi tímto zvláštním břemenem. Jelikož se jedná o veřejný statek, jehož podstatou je jeho nedistribuatelnost, nelze nikoho vyloučit z požívání tímto statkem.¹¹ Specifická ochrana vyžaduje od vlastníků buď vyšší výdaje oproti ostatním vlastníků nebo jim tato specifická opatření snižují výnosy. Dopad do hospodářské sféry je jednoznačný, může působit až likvidaci konkurence, ve spojení s principy fungování trhu vylučovat realizaci hospodářské svobody.¹² Nelze hovořit o škodě, neboť jejím pojmovým znakem je protiprávnost, která zde však není. Ba naopak, veškerá ukládaná omezení musí být bez výjimky ústavní a zákonná, jinak by mohla být zrušena příslušným soudem. Poskytovaná kompenzace směřuje k restauraci rovnosti obsahu vlastnického práva, která je v souladu s ústavním pořádkem narušena. Konkrétní výše kompenzace pak pravda spočívá na kalkulaci obdobné výpočtu ušlého zisku; v tomto bodě se újma spočívající v nerovnosti přibližuje náhradě škody. Domnívám se, že přesto je nezbytné oba instituty pečlivě odlišovat (už jenom proto, že náhrada újmy má veřejnoprávní charakter, kdežto náhrada škody soukromoprávní).

Jistou míru inspirace a paralely lze hledat ve francouzském správním právu, které zahrnuje i část správněprávní odpovědnosti, jež je založena na narušení rovnosti před veřejnými břemeny (*responsabilité administrative pour rupture de l'égalité devant les charges*

¹¹ náleží ÚS ze dne 9. října 1996, sp. zn. Pl. ÚS 15/96, publikován též jako č. 280/1996 Sb.

¹² Pekárek, M. Kompenzace výkonu vlastnického práva při ochraně životního prostředí. In Průchová, I. (ed.) Aktuální otázky práva životního prostředí. Brno : Masarykova univerzita, 2005, str. 67.

publiques). Předpokladem náhrady škody vzniklé na tomto odpovědnostním základě není protiprávnost, nýbrž narušení principu rovnosti. Kompenzují se jen ty škody, které jsou obzvláště vážné a způsobené úzkému okruhu osob (dommage particulièrement grave et anormal).¹³

Pokud jde o rozsah zákazů působených obecnou a zvláštní ochranou přírody a krajiny, nemusí zde existovat výrazný rozdíl. Z výše podaného výkladu vyplývá, že společným zákazem je umístování staveb a změna kultur. Rozdíl je však v tom, že výjimku z těchto zákazů lze v rámci obecné ochrany povolit individuálním správním aktem, pokud nedojde k poškození významného krajinného prvku, zásahu do krajinného rázu. Výjimku lze udělit i v případě zvláštní ochrany, ale pouze tehdy, pokud veřejný zájem na provedení povolovaného zásahu převažuje nad zájmem na zvláštní ochraně. Podmínky pro udělení výjimky jsou tedy významně přísnější, musí se prokázat existence veřejného zájmu na provedení zásahu a tento veřejný zájem musí převážet nad veřejným zájmem na ochraně přírody a krajiny. Vedle toho se zvláštní ochrana oproti ochraně základní vyznačuje též opatřeními upravujícími způsob jinak povoleného hospodaření na pozemcích (hnojení, intenzivní hospodaření atd.). V souhrnu lze tedy potvrdit hypotézu, že omezení související se zvláštní ochranou přírody a krajiny jsou závažnější, přísnější, mající zásadnější dopad na vlastnické právo k nemovitostem.

Lze proto shrnout, že instituty obecné ochrany představují základní povinnosti aplikovatelné na jakýkoliv pozemek, jakéhokoliv vlastníka. Tato jejich univerzálnost z nich činí meze vlastnického práva (obdobně jako např. sousedská práva). Zvláštní ochrana zahrnuje speciální povinnosti a jakýsi nadstavbový katalog omezení, neboť se aplikují jen na některé případy. Jejich existence musí spočívat na existenci zvláštního zájmu, který lze označit za zájem veřejný, kdežto ochrana přírody a krajiny je v obecné rovině „pouze“ zájem obecným. Veřejný zájem tedy představuje kvalifikovaný obecný zájem, je jeho podskupinou. Kvalifikovanost obecného zájmu spočívá v intenzitě zájmu na ochraně předmětných částí přírody a krajiny. Tyto části se vyznačují takovou charakteristikou, že náleží k nejcennějšímu dochovanému přírodnímu bohatství. Intenzita zájmu se tedy odvíjí od charakteristiky území (kvalitativní kritérium). V důsledku aplikace kvalitativního kritéria se setkáváme též s kritériem kvantitativním (tj. počet vlastníků zasažených zvláštní ochranou, nerovnoměrnost v rozdělení veřejného břemene), které však nemůže být kritériem určujícím.

Literatura:

- De Forges, J.-M. Droit administratif. 6e édition. Paris : Presses Universitaire de France, 2002, 391 s.
- Eliáš, K. Veřejný zájem (Malá glosa k velkému tématu). Ad Notam, 1998, č. 5, str. 103-106.
- Knotek, J. K využití smluvní ochrany podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Právní rozhledy, 2005, č. 24, str. 906-911.
- Miko, L. – Borovičková, H. a kol. Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář. 2. vydání. Praha : C.H. Beck, 2007, 590 s.

¹³ De Forges, J.-M. Droit administratif. 6e édition. Paris : Presses Universitaire de France, 2002, str. 311-312.

- Pekárek, M. Kompenzace výkonu vlastnického práva při ochraně životního prostředí In Průchová, I. (ed.) Aktuální otázky práva životního prostředí. Brno : Masarykova univerzita, 2005, str. 63-68.
- Průcha, P. Základní pojmy a instituty správního práva. Brno : Masarykova univerzita, 1998, 420 s.
- Průchová, I. – Chyba, J. Omezení vlastnického práva k pozemku z důvodu obecného zájmu. Brno : Masarykova univerzita, 1998, 185 s.

Kontaktní údaje na autora – email:

61242@mail.muni.cz