

Univerzita Karlova v Praze

JUDr. Markéta Škvorová

**Omezení vlastnického práva z důvodu ochrany
životního prostředí**

Disertační práce

Školitel: Prof. JUDr. Milan Damohorský, DrSc.

Studijní program: Teoretické právní vědy – Právo životního prostředí

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 31. 12. 2023

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že předkládanou disertační práci jsem vypracovala samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 393 238 znaků včetně mezer.

V Praze dne 8.9.2024

JUDr. Markéta Škvorová

Poděkování

Na tomto místě bych ráda poděkovala vedoucímu mé disertační práce prof. JUDr. Milanu Damohorskému, DrSc. za odborné vedení, připomínky a zejména za velkou ochotu a vstřícnost po celou dobu mého studia a motivaci k dokončení studia.

V neposlední řadě děkuji svým klientům a spolupracovníkům, že díky nim jsem si mohla ověřit teoretické znalosti týkající se vlastnického práva a jeho omezení v praxi.

Poděkování patří mé mamince za veškerou podporu a pomoc během všech mých studijních let.

„Účelem každého politického společenství je zachování přirozených a nezadatelných práv člověka. Tato práva jsou: svoboda, vlastnictví, bezpečnost a právo na odpor proti útlaku.“

Článek 2 Deklarace práv občana

„Vlastnictví je nedotknutelné a posvátné právo. Nikdo ho nesmí být zbaven než s výjimkou případu, že to vyžaduje legálně zjištěná veřejná nezbytnost a za podmínky, že obdrží spravedlivé a předem dohodnuté odškodnění.“

Článek 17 Deklarace práv občana

OBSAH

Seznam použitých zkratk	2
1. ÚVOD	6
1.1. Volba tématu	9
1.2. Metodologie	10
1.3. Výzkumné otázky	10
2. VÝCHODISKA PRÁCE	11
2.1. Setkání soukromého a veřejného práva	11
2.2. Vlastnické právo	13
2.3. Ochrana životního prostředí	28
2.4. Střet ochrany vlastnického práva a ochrany životního prostředí	30
2.4.1. Řešení střetu	30
2.4.2. Důsledky omezení vlastnického práva	33
3. PLATNÁ PRÁVNÍ ÚPRAVA OMEZENÍ VLASTNICKÉHO PRÁVA	35
3.1. Meze a omezení vlastnického práva	37
3.1.1. Vztah obecného a veřejného zájmu	39
3.1.2. Veřejný zájem a ochrana životního prostředí	44
3.1.3. Intenzita omezení pohledem judikatury Nejvyššího soudu	46
3.2. Typologie omezení vlastnického práva z důvodů ochrany životního prostředí	49
3.3. Omezení vlastnického práva přijatá v posledním období	54
3.3.1. Novela zákona o ochraně přírody a krajiny	55
3.3.2. Novela vodního zákona	61
3.3.3. Novela zákona o zemědělském půdním fondu	62
3.4. Dílčí shrnutí	62
4. NÁHRADY ZA OMEZENÍ VLASTNICKÉHO PRÁVA	66
4.1. Vybraná východiska právní úpravy nároku na náhradu	67
4.1.1. Funkce náhrad	67
4.1.2. Hlediska při rozhodování o nároku na náhradu	71
4.1.3. Vztah právní úpravy náhrad občanského zákoníku a Listiny	80
4.2. Typologie náhrad	81
4.3. Změny právní úpravy náhrad za omezení vlastnického práva v posledním období	95
4.3.1. Novela zákona o ochraně přírody a krajiny	95

4.3.2. Novela vodního zákona.....	96
4.3.3. Novela zákona o ochraně zemědělského půdního fondu	101
4.4. Dílčí poznatky a závěry	101
5. VÝVOJOVÉ TENDENCE OMEZENÍ VLASTNICKÉHO PRÁVA	104
5.1. Zelená dohoda.....	105
5.2. Renovační vlna.....	107
5.2.1. Minimální normy energetické náročnosti	111
5.2.2. Případová studie.....	114
5.2.3. Zahraniční zkušenosti – ukázky řešení	124
5.3. Připravovaná novela zákona o ochraně zemědělského půdního fondu	127
5.4. Dílčí shrnutí	130
6. EVIDENCE V KATASTRU NEMOVITOSTÍ.....	134
6.1. Katastr nemovitostí	135
6.1.1. Část „C“ listu vlastnictví.....	135
6.1.2. Druh pozemku, způsob jeho využití a způsob ochrany	141
6.1.3. Ostatní registry	146
6.2. Dílčí shrnutí a závěry	147
7. ZÁVĚR	152
Doslov	161
Seznam použitých zdrojů	163
Omezení vlastnického práva z důvodu ochrany životního prostředí.....	177
Limitation on the Property Rights due to the Environmental Protection	179

Seznam použitých zkratek¹

Anti-invazivní novela	zákon č. 364/2021 Sb., zákon, kterým se mění některé zákony v souvislosti s implementací předpisů Evropské unie v oblasti invazních nepůvodních druhů;
AOPK ČR	Agentura ochrany přírody a krajiny ČR;
ESLP	Evropský soud pro lidská práva;
EU	Evropská unie;
EÚLP nebo Úmluva	Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (Sdělení č. 209/1992 Sb., o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících);
Evropský právní rámec pro klima	Nařízení (EU) 2021/1119, kterým se stanoví rámec pro dosažení klimatické neutrality a mění nařízení (ES) č. 401/2009 a nařízení (EU) 2018/1999;
Fit for 55	soubor legislativních návrhů Evropské komise k dosažení 55% snížení emisí a současně transformace v celém hospodářství a průmyslu;
lázeňský zákon	zákon č. 164/2001 Sb., o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčebných lázních a lázeňských místech (lázeňský zákon);
lesní zákon	zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně některých zákonů (lesní zákon);
Listina	Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb. o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součástí ústavního pořádku České republiky;
Listina základních práv EU	Listina základních práv Evropské unie;
LV	list vlastnictví
horní zákon	zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon);

¹ Právní předpisy jsou v textu citovány dle znění pozdějších předpisů, není-li uvedeno výslovně jinak.

katastrální vyhláška	Vyhláška č. 357/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální vyhláška)
MEPS	Minimální normy energetické náročnosti (překlad z „ <i>Minimum Energy Performance Standards</i> “);
MPOPP	Mezinárodní pakt o občanských a politických právech
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad;
Novela ZoZPF	Zákon č. 352/23, návrh zákona, kterým se mění zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu
NS ČR	Nejvyšší soud České republiky;
NSS ČR	Nejvyšší správní soud České republiky;
občanský zákoník nebo ObčZ	zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník;
občanský zákoník 1964 nebo ObčZ 1964	zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník;
oceňovací vyhláška	vyhláška č. 441/2013 Sb., k provedení zákona o oceňování majetku (oceňovací vyhláška);
OSŘ	zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád;
památkový zákon	zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči;
Pařížská dohoda	Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 64/2017 Sb. m. s., Sdělení Ministerstva zahraničních věcí o sjednání Pařížské dohody, přijaté v Paříži dne 12. prosince 2015;
Pl. ÚS	plénum Ústavního soudu České republiky;
Protokol	Dodatkový protokol č. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod;
Renovační vlna	strategie Evropské unie, která byla představena v říjnu 2020 Evropskou komisí: COM(2020) 662 final. Sdělení komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů. Renovační vlna pro Evropu – ekologické budovy, nová pracovní místa, lepší životní úroveň;

Směrnice EPBD	směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/31/EU ze dne 19. 5. 2010 o energetické náročnosti budov;
správní řád	zákon č. 500/2004 Sb., správní řád;
stavební zákon	zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu;
Ústava	ústavní zákon č. 1/1993 Sb. ve znění ústavního zákona č. 347/1997 Sb., 300/2000 Sb., 448/2001 Sb., 395/2001 Sb., 515/2002 Sb., 319/2009 Sb., 71/2012 Sb. a 98/2013 Sb.;
vodní zákon nebo VodZ	zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon);
vyhl. č. 264/2020 Sb.	vyhláška č. 264/2020 Sb., o energetické náročnosti budov;
vyhl. č. 268/2006 Sb.	vyhláška č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby;
zákon o oceňování majetku	zákon č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů;
zákon o hospodaření energií	zákon č. 406/2000 Sb., o hospodaření energií;
zákon o ochraně přírody a krajiny nebo ZOPK	zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny;
zákon o ochraně veřejného zdraví	zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví;
zákon o zemědělském půdním fondu	zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu;
zákon o životním prostředí	zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí;
zákon o hospodaření energií	zákon č. 406/2000 Sb., zákona o hospodaření energií;
zákon o myslivosti	zákon č. 449/2001 Sb., o myslivosti;
zákon o vyvlastnění	zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě.
Zelená dohoda	Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru

a Výboru regionů – Zelená dohoda pro Evropu,
COM(2019) 640 final

1. ÚVOD

V předkládané práci se budu zabývat tématem omezení vlastnického práva z důvodu ochrany životního prostředí. Tato problematika není novým tématem, nicméně nepochybně je stále aktuální, nejen s ohledem na střet dvou základních práv a střet veřejného práva se soukromým právem, ale zejména v současnosti výrazným směrem společnosti k udržitelnosti, a s tím souvisejícími vyššími požadavky na ochranu životního prostředí. Teoretické otázky omezení vlastnického práva by měly být jedním z východisek při formování regulace ochrany složek životního prostředí. Aktualnost tématu přináší zejména připravované množství právní úpravy na úrovni legislativy Evropské unie, kdy pro naplnění již existujících závazků bude nutné postoupit významné kroky ve prospěch ochrany životního prostředí.

Právní předpisy omezení vlastnického práva tvoří velmi rozsáhlou oblast, a to nejen jejich kvantitou a roztržitostí, ale také různými důvody a způsoby samotného omezení. Kvůli roztržitosti právní úpravy, vyššímu množství právních předpisů, střetu základních práv, mezioborovostí, obsáhlé rozhodovací praxi, a budoucím vývojovým trendům lze téma považovat za relativně komplikované. Na mezioborovost tématu lze nahlížet několika pohledy. V základu se jedná o střet dvou ústavně zaručených práv, a to práva na příznivé životní prostředí dle čl. 35 ústavního zákona č. 23/1991 Sb., kterým se uvozuje Listina základních práv a svobod jako ústavní zákon („Listina“), a právem vlastnit majetek dle čl. 11 Listiny. Tato základní práva jsou garantovaná také na mezinárodní úrovni, konkrétně zejména Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod² („Úmluva“ nebo „EÚLP“). Normativní základ mezi výkonu vlastnického práva a jeho omezeními je následně konkretizován v jednotlivých zákonech a jejich institutech.

Vlastnické právo není neomezené, ani neomezitelné. Vlastnictví jako takové není odtržené od ostatních práv a postavení jiných osob. Je nutné myslet také na to, že ochranou jednoho vlastnického práva, může dojít k omezení vlastnického práva jiné osoby, jak tomu dochází v případě řešení sousedských práv. Další kategorií omezení vlastnického práva dochází při ochraně práva jiného, kdy tématem práce se právě dvě tato základní práva dostávají do střetu. Ochrana životního prostředí je ustáleně vnímána jako

² Vyhlášena pod sdělením č. 209/1992 Sb., Federálního ministerstva zahraničních věcí o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících.

legitimní důvod omezení vlastnického práva. Nicméně o to diskutovanější je stanovení maximální míry takového omezení, a zda a v jaké výši by měla být poskytnuta náhrada za omezení. To kupříkladu potvrzuje odborná nauka, že „*Míra tohoto omezení (až po možné vyvlastnění či výkup pozemku) a poskytnutí náhrady (kompenzace) za ně, představují dnes velmi složitou a kontroverzní otázku, a to jak z hlediska právního, tak i věcného a samozřejmě politického.*“³ V určitých případech proto může být velmi obtížné odlišit, kdy se jedná o omezení vlastnického práva vzniklého z podstaty tohoto práva (jeho mezí) jako vnitřní limitaci jeho výkonu, nebo naopak o omezení ve smyslu právého omezení za náhradu.

Uspořádání disertační práce a výběr otázek vychází z následující struktury, a to že nejprve vysvětlím jednotlivá východiska omezení vlastnického práva, zejména právní základ vlastnického práva dle Listiny a práva na příznivé životní prostředí, vztah soukromého a veřejného práva, obecná pravidla omezení základních práv, otázku řešení střetu těchto dvou základních lidských práv a důsledky omezení vlastnického práva z environmentálních důvodů. Následně navážu rozborem platné právní úpravy omezení vlastnického práva, a to jak mezemi vlastnického práva (vnitřního omezení), tak právním omezením (vnějším), včetně změn právní úpravy v posledních pěti letech. Poté obdobnou systematikou přistoupím k právní úpravě náhrad za omezení vlastnického práva. Z důvodu rozsáhlosti a roztržitosti právní úpravy, práce nebude rozebírat jednotlivé zásahy do vlastnického práva z environmentálních důvodů, resp. popisovat dílčí úpravu ve složkových zákonech. Přesto v některých částech práce upozorním na častá nebo zvláště problematická omezení. Dále se zaměřím na to, jaké bude směřování právní úpravy do budoucna, a to zda lze dnes posoudit, jestli budou převažovat tendence intenzivnějšího omezení vlastnického práva nebo naopak se začnou pro ochranu složek životního prostředí využívat jiné nástroje než omezení jiného základního práva. S ochranou zájmu třetích osob a samotných vlastníků souvisí dostatečná informovanost o mezích a omezeních výkonu vlastnického práva, a tak závěrem rozeberu jejich evidenci v katastru nemovitostí jako základního informačního prostředku o povaze nemovitostí. V práci se proto snažím nalézt odpověď na otázku, zda evidence omezení vlastnického práva z environmentálních důvodů v katastru nemovitostí z pohledu *de lege lata* zajišťuje

³ DAMOHORSKÝ, M. Vlastnické právo a ochrana životního prostředí. In: DVOŘÁK, J. *Pocita Martě Knappové k 80. narozeninám*. Praha: ASPI, 2005. str. 32. 472 s.

komplexní databázi těchto omezení a tím právní jistotu. V souvislosti s jednotlivými dílčími tématy navrhuji řešení *de lege ferenda*.

Vzhledem k rozsáhlosti tématu je na úvod vhodné ujasnit, čím se práce nezabývá. K ochraně životního prostředí ve většině případů není potřeba odnětí vlastnického práva, kdy právní předpisy v rámci samotného vyvlastnění odlišují mezi odnětím vlastnického práva a nuceným omezením ve formě nuceného věcného břemene. Tématem odnětí ani nuceného omezení vlastnického práva (formou věcného břemene) ve vyvlastňovacím řízení se tato práce nezabývá. Vyvlastnění nemovitostí jsem podrobně analyzovala ve své diplomové práci a touto prací na tyto poznatky navazuji⁴, kdy jsou tyto v disertační práci využity k ilustraci a inspiraci. Práce se dále nesoustředí na oblasti omezení vlastnického práva, kde je sice životní prostředí chráněno, ale jeho ochrana nebývá primárním úmyslem. Tím docházím k tomu, že se práce nebude zabývat tématem omezení vlastnického práva z environmentálních důvodů při výstavbě (resp. obecně v rámci stavebního práva): tedy omezením ve vztahu ke změnám v území, územního plánování, umístování, povolávání staveb, ukládání odpadů, či stavebních uzávěr. Tato oblast práva je poměrně autonomní a disertační práce ji vnímá jako samostatný obor veřejného stavebního práva, a proto lze téma pojmout bez jejího rozebrání. Z obdobného důvodu se práce nevěnuje procesní stránce omezení vlastnického práva ani formami, jak dochází k omezení (*ex lege, ex actu a ex contractu*).

Životní prostředí jako celek není předmětem vlastnictví, kdy jen některé složky životního prostředí předmětem vlastnictví být mohou, a to zejména půda s porosty. Omezení vlastnického práva z environmentálních důvodů se tak nejvýznamněji projevují právě u vlastnictví půdy, protože výkon vlastnického práva k půdě (pozemkové vlastnictví) se především může dostat do konfliktu se zájmy na ochranu životního prostředí. V práci proto bude převažovat analýza omezení vlastnického práva k pozemkům.

⁴ Podrobněji k problematice vyvlastnění a nuceného omezení vlastnického práva zde: ŠKVOROVÁ, M., *Vyvlastnění nemovitostí*, diplomová práce, Univerzita Karlova, Právnická fakulta, Praha, 2017, 111 s. [online] [cit. 10. 7. 2021]. Dostupné z: <https://dspace.cuni.cz/handle/20.500.11956/85361>.

1.1. Volba tématu

Téma omezení vlastnického práva z environmentálních důvodů jsem si pro disertační práci zvolila pro jeho povahu jako závažného zásahu do vlastnického práva, a zároveň prospěchu pro obecný či veřejný zájem. Hlavním důvodem zvolení tématu nicméně je, že v současné době sílí potřeba zvýšené ochrany životního prostředí s ohledem na přijetí několika mezinárodních závazků pro snížení zhoršování životního prostředí (Pařížská dohoda, Zelená dohoda, Renovační vlna a další). Chtěla bych zjistit, zda právní úprava omezení vlastnického práva odpovídá nárokům, které na ni jsou kladeny vzhledem k ochraně vlastnického práva jako základního práva na ústavní úrovni. Důležitá je nejen právní úprava podmínek takového omezení a jejich aplikace správními orgány, ale nepostradatelnou úlohu též mají soudní moc spolu s odbornou doktrínou.

Samotnou aktuálnost tématu spojuji s renesancí vlastnického práva k pozemkům, ochranou jednotlivých složek životního prostředí, ústavními zárukami s tím souvisejícími, a omezeními a mezemi výkonu vlastnického práva, jejichž jednotné a důsledné promítnutí do právní úpravy je přetrvávající nutností pro budoucí legislativu. Z tohoto důvodu se jedná o jistě nadčasové téma, které má svoje místo po celou dobu existence právní úpravy České republiky, ale zároveň neustále procházejí dynamickým vývojem. Společnost sama v průběhu času a doby může měnit pohled na důležitost a nutnost ochrany a s tím související rozsah omezení základních práv.

V nadcházejících letech bude téma omezení vlastnického práva z environmentálních důvodů velmi žádané a rozebírané, ať už vzhledem k závazku Pařížské dohody a z toho vyplývajících politik Zelené dohody, Fit for 55, Renovační vlny⁵ a dalších. Dle současných návrhů bude potřeba dávat větší důraz na ochranu jednotlivých složek životního prostředí pro splnění přijatých mezinárodních závazků. Vzhledem k tomu, že právní úprava v těchto oblastech je ještě často na počátku, diskuze nad tím, jak moc bude zasaženo do vlastnického práva se prakticky neobjevují, ani žádné odborné rozsáhlejší zpracování tématu.

⁵ Vysvětleno a definováno v kapitole 5 níže.

1.2. Metodologie

Práce je zpracována za využití metody analytické, deskriptivní, metody syntézy, komparativní s doplněním o deskripci a případovou studii. Při interpretaci právních norem jsou zohledněny různé interpretační metody. Komparační metodu využívá zejména kapitola 5 u vývojových tendencí omezení vlastnického práva a subkapitola aplikace nástrojů donucení k energeticky šetrným budovám a renovacím. Pro tyto účely jde o srovnání a inspiraci, jak minimální požadavky energetické náročnosti zpracovat do právního řádu.

Součástí práce je analýza i kritické zamyšlení nad názory jednotlivých představitelů odborné právní vědy a nad judikaturou. Vzhledem k tomu, že předmět práce je vymezen relativně konkrétně, ale zároveň široce, dochází k propojování širokých problematik a k novým pohledům na ně.

1.3. Výzkumné otázky

Cílem této práce je odpovědět, případně ověřit platnost následujících výzkumných otázek nebo stanovisek:

- (1) Můžeme jednoznačně určitě a předvídatelně rozlišit meze výkonu vlastnického práva dle čl. 11 odst. 3 Listiny od omezení vlastnického práva dle čl. 11 odst. 4 Listiny z enviromentálních důvodů?
- (2) Lze systematizovat jednotlivá omezení vlastnického práva do ucelených celků nebo převažují příklady arbitrárního postupu? Pokud ano, je taková typologizace přínosem?
- (3) Jaké jsou vývojové tendence právní úpravy omezení vlastnického práva z důvodu ochrany životního prostředí? Jsou tyto v souladu s ústavními zárukami vlastnického práva?
- (4) Je katastr nemovitostí místem evidence všech omezení vlastnického práva z environmentálních důvodů, zejména vztahujících se k chráněným územím?

2. VÝCHODISKA PRÁCE

Omezení vlastnického práva z důvodu ochrany životního prostředí v sobě již ze samotného názvu obsahuje dvě základní a ústavně garantovaná práva, tedy vlastnické právo a právo na příznivé životní prostředí. Právní základ vztahu vlastnického práva a životním prostředí je především v člancích 11 a 35 Listiny, případně společně s čl. 7 Ústavy České republiky⁶. Pro ucelenou analýzu a splnění cílů práce shledávám nutné představit na úvod tato samotná východiska práce, a to zejména s ohledem na jejich střet na poli soukromého a veřejného práva. Nicméně je důležité zdůraznit, že se neucházím o komplexní analýzu vlastnického práva a práva na příznivé životní prostředí, ale naopak představit důležité aspekty pro cíle této práce. Na tomto místě je třeba uvést, že vzhledem k omezenému rozsahu disertační práce nebude historický vývoj institutů zpracován, nicméně v rámci výkladu některých otázek na něj v práci upozorním. Ze stejného důvodu nebude věnována detailní pozornost procesním aspektům, zejména řízením k omezení vlastnického práva.

2.1. Setkání soukromého a veřejného práva

V kontinentálním právním systému se odděluje oblast veřejného práva od soukromého práva, kdy se s tímto odlišením spojují také odlišné principy a pravidla daných oblastí. Dle základního pravidla v § 1 odst. 1, věty druhé občanského zákoníku „*Uplatňování soukromého práva je nezávislé na uplatňování práva veřejného*“. Toto ustanovení bylo tématem několika diskuzí, ve kterých právní věda zejména rozebírala, kde končí a začíná soukromé nebo veřejné právo⁷. Tyto výkladové otázky doplňuje pak kritika autorů (např. M. Damohorský)⁸, zda by vztahové otázky práva vůbec měly být upraveny v zákonech, a tedy zda je naopak spíše neoponechat na teorii a judikatuře. V rámci těchto diskuzí a výkladových otázek soukromého a veřejného práva považuji za klíčovou oblast tu, kde se právě soukromé a veřejné právo stýká - případně můžeme mluvit, že je

⁶ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb. ve znění ústavního zákona č. 347/1997 Sb., 300/2000 Sb., 448/2001 Sb., 395/2001 Sb., 515/2002 Sb., 319/2009 Sb., 71/2012 Sb. a 98/2013 Sb.

⁷ PETROV, J. § 1 [*Soukromé a veřejné právo. Kogentní a dispozitivní ustanovení*]. In: PETROV, J., Výtisk, M., Beran, V. a kol. Občanský zákoník. Komentář. 2. vydání (2. aktualizace). Praha: C. H. Beck, 2023.

⁸ Dle prof. JUDr. Milana Damohorského, DrSc. by měla tato věta být při následujících novelizacích Občanského zákoníku zcela vypuštěna, neboť výklad vztahových otázek má být ponechán na právní teorii a judikaturu a ne na zákony. Blíže v DAMOHORSKÝ, M.: *Soukromoprávní prvky v právu životního prostředí*. Acta Universitatis Carolinae, Iuridica 3, Univerzita Karlova v Praze, Praha: nakladatelství Karolinum, 2017. str. 9.

soukromé a veřejné právo v konfliktu. Za tuto oblast shledávám část správního práva, a to zejména právo životního prostředí, kde bych některé právní otázky označila až za „souboj“ soukromého a veřejného práva. Tento konflikt je velice aktuální a nadčasový, kdy se s řešením střetu soukromého a veřejného práva budeme nadále do budoucna setkávat a bude potřeba jej řešit. Téma disertační práce v sobě právě obsahuje jeden ze základních konfliktů soukromého a veřejného práva, a tedy soukromých hospodářských zájmů vlastníků (a s tím související jejich výkon jednotlivých oprávnění vlastnického práva jako práva užívat či nakládat s věcí) a zájmu společnosti na ochraně a zachování příznivého životního prostředí a přírodních zdrojů.

Odlišit soukromé a veřejné právo je někdy velmi složité, o čem svědčí nejednotnost, zda je samotné právo životního prostředí soukromým či veřejným právem – dle některých patří do hybridní skupiny⁹ a dle jiných do převážně veřejného práva¹⁰. Vzhledem k tomu, jaké hodnoty právo životního prostředí chrání a jakými formami k tomu dosahuje, souhlasím s druhým přístupem.

Téma disertační práce řeší střet institutů soukromého práva a veřejného, kdy vlastnické právo jako institut soukromého práva slouží k realizaci individuálních zájmů jednotlivců. Naopak zájem na zachování životního prostředí a všech jeho jednotlivých složek vnímán jako zájem mnohem širší, a to zájem celé společnosti, protože zachování životního prostředí a racionálního využití přírodních zdrojů je nezbytné k životu a rozvoji celé společnosti, a tedy jeho ochranou získává výhody mnohem širší okruh osob než samostatný vlastník. Ochrana životního prostředí proto představuje hodnotu zakotvenou z většiny ve veřejném právu, a to formou ústavního práva, správního práva a v rámci správního práva pak odděleného práva životního prostředí¹¹. Samotné soukromé právo také chrání životní prostředí a přírodní zdroje, ale někdy je tato ochrana spíše vedlejším efektem, což můžeme sledovat například u susedských práv. Sousedská práva řeší sice primárně soukromoprávní vztahy mezi vlastníky susedních pozemků, ale při situacích převisu větví, prorostu kořenů nebo různých emisí zvířat, čímž se přímo dotýkají přírodních zdrojů a jejich ochrany.

⁹ PETROV, J. § 1 [Soukromé a veřejné právo. Kogentní a dispozitivní ustanovení]. opak. cit.

¹⁰ DAMOHORSKÝ, M.: *Soukromoprávní prvky v právu životního prostředí*. opak. cit. str. 9.

¹¹ KUSÁK, M. *Omezení vlastnického práva z důvodu ochrany životního prostředí a přírodních zdrojů*. Praha: České právo životního prostředí, 2005. s. 3 – 50. str. 3.

Lze dovodit, že realizace individuálních zájmů vlastníků často nebude v souladu se zájmy na ochranu životního prostředí a přírodních zdrojů, například kdy vlastník využívá les k těžbě lesních porostů na prodej dřeva, což je v protichůdném zájmu ochranné funkce lesů ochranných. Činnosti vlastníků, respektive výkon jejich vlastnického práva, mohou negativně ovlivnit životní prostředí a jeho přírodní zdroje. Důvodem, proč často vlastníci nevolí cestu výkonu vlastnického práva v souladu s ochranou životního prostředí je často ta, že „ekologický“ výkon práva bývá ekonomicky nákladnější. Právní teorie toto setkání soukromého a veřejného práva dokonce nazývá jádrem práva životního prostředí¹². Úkolem střetu soukromého a veřejného práva ve formě střetu vlastnického práva a práva na příznivé životní prostředí je tedy určit, kde je daná hranice omezení vlastnického práva, která nesmí být výkonem práva na příznivé životní prostředí překročena.

Přestože si právní teorie dostatečně uvědomuje, že střet soukromého a veřejného práva je u výkonu vlastnického práva a ochrany životního prostředí jedno z nejvýznamnějších konfliktů, kterého je potřeba se teoreticky zabývat nejen u formování ochrany složek životního prostředí, a tím mu dává potřebnou pozornost, považují za nedostatečné vnímat veřejné a soukromé právo odděleně.¹³ Právo životního prostředí je dle mého názoru disciplínou práva veřejného, ale s prvky soukromého práva, a tím by bylo vhodné přistupovat také ke střetům soukromého práva a veřejného práva – tedy pojmy veřejného práva / soukromého práva vykládat tak, aby korespondovaly s druhou oblastí práva. Potvrzení střetu soukromého a veřejného práva v něčem dokládá, že samotné povinnosti omezující vlastnické právo spadají do veřejného práva, ale nárok na náhradu je nárokem soukromoprávní povahy¹⁴.

2.2. Vlastnické právo

Pojetí vlastnictví jako výlučného panství osoby nad věcí je základním kamenem západních civilizací zejména v moderním kapitalismu. Vlastníkem je jednotlivec a ne panovník, stát, kmen nebo jiné společenství osob, kdy naopak vlastníkem se stala osoba prací, svým statutem (dědění) nebo jiným svým zapříčiněním a zároveň má vlastnictví roli nejen statutu, ale také motivace a obecně osobní svobody. Vlastnické právo a jeho ochrana

¹² DAMOHORSKÝ, J. *Vlastnické právo a ochrana životního prostředí*. opak. cit. str. 32.

¹³ PETROV, J. § 1 *[Soukromé a veřejné právo. Kogentní a dispozitivní ustanovení]*. opak. cit.

¹⁴ DOBROVOLNÁ, E. § 1039 *[Náhrada za omezení vlastnického práva a vyvlastnění]*. In: PETROV, J., Výtisk, M., Beran, V. a kol. *Občanský zákoník. Komentář*. 2. vydání (2. aktualizace). Praha: C. H. Beck, 2023.

je proto jako institut soukromého práva základním kamenem právních systému demokratických států Evropy jako jeden z důležitých prvků pro samotný ekonomický rozvoj státu v soukromém sektoru, kdy díky nakládání s jeho předmětem mohou být realizovány individuální zájmy vlastníků, a tvoří tedy jádro personální autonomie jednotlivce ve vztahu k veřejné moci¹⁵. V souladu s tím, že je vlastnické právo zařazeno do katalogu základních¹⁶ lidských a občanských práv (jedno z nestarších¹⁷), je vlastnickému právu zajištěna ochrana normou nejvyšší právní síly – v článku 11 Listiny¹⁸.

Na úvod je potřeba si představit obsah vlastnického práva, jeho charakteristiku a ochranu, a následně přes představení životního prostředí a jeho ochrany, se postupně propracovat k otázce střetu vlastnického práva a ochrany životního prostředí. S tímto vztahem souvisí otázka, která ze složek životního prostředí může být předmětem vlastnického práva, ale pro omezený rozsah práce není možné se jí blíže zabývat, a tak odkazují na zpracování této otázky například autory M. Kusak¹⁹ nebo T. Kocourek²⁰.

Omezení vlastnického práva se přirozeně historicky vyvíjelo vedle samotného vlastnického práva, a to právě tím, jak bylo vlastnické právo, respektive jeho ochrana, vnímáno společensky v průběhu dějin a změn politických systémů. Obsah a ochrana vlastnického práva závisí na tom, jaké vztahy převládají ve společnosti, jakou roli má zastávat vlastnictví, a zejména s ohledem na to, zda se jedná o období revoluce, stabilizace nebo postupného vývojového postupu společnosti. Nejvýznamnější rozdíly právě přináší období od 18. století, kdy závisí na tom, zda převažuje důraz na nedotknutelnost vlastnictví (liberální koncepce vlastnictví, kdy vlastnictví je odraz autonomního postavení jednotlivce vůči veřejné moci²¹) nebo naopak sociální funkce projevená „*vlastnictví zavazuje*“²². Tato

¹⁵ Viz náleží Ústavního soudu ze dne 19. 12. 2017, sp. zn. III. ÚS 950/17.

¹⁶ Potvrzuje judikatura, kdy dle nálezu Ústavního soudu ze dne 15.12.1994, sp. zn. III. ÚS 102/94 vlastnické právo náleží svojí povahou do „základních“ práv a svobod jednotlivce („core-rights“), viz také náleží Ústavního soudu ze dne 9.1.2008, sp. zn. II ÚS 268/06.

¹⁷ Vlastnické právo bylo takto za základní právo vyhlášeno například v r. 1789 bylo Deklarací práv člověka a občana (článek 17): „*Vlastnictví je nedotknutelné a posvátné právo. Nikdo ho nesmí být zbaven než s výjimkou případu, že to vyžaduje legálně zjištěná veřejná nezbytnost a za podmínky, že obdrží spravedlivé a předem dohodnuté odškodnění.*“

Informační centrum vlády. Deklarace práv člověka a občana. 2009. [on-line]. [cit. 20.12.2023] Dostupné z: <http://icv.vlada.cz/assets/udalosti/Deklarace-prav-lidskych-a-obcanskyh.pdf>.

¹⁸ KUSÁK: *Omezení vlastnického práva z důvodu ochrany životního prostředí a přírodních zdrojů*. opak. cit. str. 5.

¹⁹ KUSÁK, M. *Omezení vlastnického práva z důvodu ochrany životního prostředí a přírodních zdrojů*. opak. cit.

²⁰ Blíže vlastnictví složek životního prostředí - KUSÁK, M. *Omezení vlastnického práva z důvodu ochrany životního prostředí a přírodních zdrojů*. opak. cit. str. 14 – 21.

²¹ Srov. například KOMÁRKOVÁ, B. *Původ a význam lidských práv*. Praha: SPN, 1990. str. 103.

různá pojetí komplikují nejen samotnou definici vlastnictví, ale také vymezení jeho bližší charakteristiky, obsahu a ochrany²³.

Vlastnické právo je základní věcné právo, a to subjektivní právo vlastníka ke konkrétní věci, jehož obsah tvoří oprávnění tuto určitou věc držet, užívat, brát z ní užítky a nakládat s ním. Dle ustálené judikatury Ústavního soudu „*tvoří ... jádro personální autonomie jednotlivce ve vztahu k veřejné moci*“, kdy pomocí vlastnictví jednotlivci realizují autonomně své osobní zájmy. Vlastnické právo je těžko oddělitelné od ostatních práv a svobod, kdy dochází k dispozici s hospodářskými statky – například od práva na život (základní potřeby jídla a pití, které jsou předmětem vlastnictví), přes právo na tvůrčí duševní činnost (zaznamenána pomocí nosičů) až po nedotknutelnost obydlí (dané obydlí je předmětem vlastnického práva). Ve skoro každém aspektu projevu základních přirozených práv jednotlivce se odráží potřeba vlastnictví, kdy nejen z toho důvodu je proto vlastnickému právu poskytována tradičně v demokratických kontinentální právních systémech²⁴ nejvyšší ochrana (zpravidla na ústavní úrovni) – česká právní úprava není výjimkou úpravou v článku 11 Listiny, jak již uvedeno výše.

Již od doby římské²⁵ se právní věda pokouší o definici vlastnického práva a vlastnictví, kdy do dnešního dne se právní teoretici²⁶ nemohou shodnout na komplexní definici, která by obsáhla všechny jeho rysy a aspekty. Problematika vychází nejen z odlišného pojetí institutu měnícího se v dobách revoluce nebo naopak stability, ale také v jednotlivých právních systémech. Listina samotná pojem vlastnictví ani vlastnického práva nijak nedefinuje, kdy pouze vlastnické právo je dle Listiny právo vlastnit majetek. V souvislosti s tím vyplývá otázka, zda a jak rozlišovat tyto dva samotné pojmy. Občanský zákoník se při vymezení předmětu a obsahu vlastnického práva²⁷ snaží rozlišovat vlastnictví a vlastnické právo, což potvrzuje důvodová zpráva. Bohužel však v dalších

²² Sociální funkci vlastnictví můžeme výrazněji sledovat od počátku 20. století, například v Německu a Francii, blíže: HENDRYCH, D. *Právní slovník*. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2009. str. 1230.

²³ Projev vlastnictví zavazuje srov. například náleží Ústavního soudu ze dne 18.6.2019, sp. zn. Pl. ÚS 25/15, bod 25, viz například usnesení Ústavního soudu ze dne 10. 7. 2018, sp. zn. III. ÚS 2841/17, bod 17.

²⁴ Například právní úprava Spolkové republiky Německa - srov. Srov. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 [online] [cit. 15. 11. 2022] Dostupné z: <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/gg/gesamt.pdf>.

²⁵ V římské době nalezneme počátky ochrany vlastnického práva, například KINCL, J.; Urfus, V.; Skřejpek, M. *Římské právo*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck. 1995. str. 153.

²⁶ HAVLAN, P. *Vlastnictví státu*. Brno: Masarykova univerzita, 2000. str. 11.

²⁷ Ustanovení § 1011 a § 1012 občanského zákoníku.

ustanovení (mimo § 985 až 1039 Občanského zákoníku) se toto rozlišení nedodrží²⁸ a vzhledem k tomu, že vlastnictví je vícevýznamové slovo, přikláním se k právní nauce, která pojmy vlastnictví a vlastnického práva v praxi zpravidla používá ve shodném významu, a tak ve textu práce budu také tak postupovat.

Vlastnické právo jako věcné právo působí *erga omnes*, tedy vůči všem a vlastník má díky absolutní povaze vlastnického práva vykonávat výše uvedená oprávnění nezávisle vůči všem²⁹. Nicméně tato oprávnění nelze vykonávat zcela neomezeně a nedotknutelně, kdy s těmito oprávněními se pojí odpovídající povinnosti, jak bude detailněji probráno.

Vlastnické právo má řadu společného s ostatními základními právy, jako například, že důležitou roli zastávají soudní rozhodnutí, které často základní práva dotváří. Nicméně oproti jiným ústavně garantovaným základním právům chránícím statky, jejichž nepochybná existence je bez ohledu na právo (například právo na život), vlastnictví není přirozeně se vyskytující³⁰. Z toho vyplývá, proč odpověď na základní otázku, co je vůbec vlastnické právo (resp. co je jeho obsahem) není jednoduchá. Někteří autoři³¹ rovnou tuto otázku označují za kontroverzní, neboť Listina ani ELP obsah vlastnického práva nevymezuje. Pojmout obsah vlastnického práva dále komplikuje ochrana vlastnického práva v pozici horizontální a vertikální. Samotnou občanskoprávní definici v občanském zákoníku (zejména § 1012 „*Vlastník má právo se svým vlastnictvím v mezích právního řádu libovolně nakládat a jiné osoby z toho vyloučit. Vlastníku se zakazuje nad míru přiměřenou poměrům závažně rušit práva jiných osob, jakož i vykonávat takové činy, jejichž hlavním účelem je jiné osoby obtěžovat nebo poškodit.*“ a § 996 „*Poctivý držitel smí v mezích právního řádu věc držet a užívat ji, ba ji i zničit nebo s ní i jinak nakládat, a není z toho nikomu odpovědný.*“) pak v souladu s tím doplňují další zákony, jako například stavební zákon, zákon o vyvlastňování, horní zákon, vodní zákon, zákon o pozemních komunikacích.

²⁸ DVOŘÁK, J.; ŠVESTKA, J. a kol. *Občanské právo hmotné 3 - Díl třetí: Věcná práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. str. 27.

²⁹ DVOŘÁK, J. a kol. *Občanské právo hmotné 3 - Díl třetí: Věcná práva*. opak. cit.

³⁰ DJEMEL, K. Limity a omezení vlastnického práva v zájmu ochrany lesa: Komparativní pohled na principy omezení vlastnického práva v České republice a Spolkové republice Německo. In: *České právo životního prostředí*, 2022, 2022(3), str. 43-66.

³¹ Například TOMOSZEK, M. VOMÁČKA, V. *Čl. 11 [Ochrana vlastnictví]*, bod 24. In: HUSSEINI, F., a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. 1. vydání (1. aktualizace). Praha: C. H. Beck, 2021.

V teorii se vyskytují dvě základní pojetí vlastnictví, a to analytické a systematické. Systematická definice v občanských zákonících převažuje³², kdy po rekodifikaci se od 1.1.2014 k ní vrátila také česká občanskoprávní nauka. Tato definice spočívá v tom, že vlastnictví je „*právní panství nad věcí, jehož obsahem je oprávnění vlastníka nakládat s věcí podle své vůle, a to co nejobsáhleji, za předpokladu, že tím neporušuje zákon nebo právo jiných osob*“³³. Na rozdíl od toho analytická definice se zaměřuje na pojetí vlastnictví jako souboru jednotlivých oprávnění (například práva užívat věc – *ius utendi*, práva nakládat s věcí – *ius disponendi*, práva věc zničit – *ius abutendi*), nicméně pro tuto teorii je problematické komplexně obsáhnout a definovat všechna tato oprávnění. Jak odkazuje důvodová zpráva k občanskému zákoníku, vlastník má takové oprávnění, že s věcí může nakládat volně, tj. může a nemusí na věc působit zcela libovolně, a jiné osoby z působení na věc vyloučit. Tímto je vymezen obsah vlastnického práva, kdy se nemá tedy jednat o kazuistický nebo (ne)úplný výčet jednotlivých oprávnění vlastníka, jak bylo naopak v přecházejícím občanském zákoníku 1964 (tj. § 123 občanského zákoníku 1964). Co je důležité si uvědomit, že právě dočasná existence – neexistence dílčího oprávnění nemá vliv na samotné trvání vlastnického práva. Takovým příkladem je dočasná neexistence dílčího oprávnění u nájmu nebo výpůjčky vlastníka, kdy vlastník je prozatímně vyloučen z jednoho oprávnění vlastníka (oprávnění věc užívat), ale pomine-li toto omezení, obnoví se vlastnické právo v původním rozsahu³⁴.

S vlastnictvím tedy nelze nakládat neomezeným způsobem, kdy neomezené a neomezitelné vlastnické právo by bylo teoretických i praktickým nesmyslem. Nakládání s vlastnickým právem je omezeno dvojím způsobem. Za prvé minimální míra omezení v jeho výkonu je vlastnickými právy ostatních vlastníků, do kterých vlastník nesmí svým výkonem zasahovat. Za druhé je vlastnické právo omezeno ochranou jiných statků (například právě ochranou životního prostředí, konkrétně ochranou vodního zdroje), které by neomezeným výkonem vlastnického práva byly nebo mohly být ohroženy. Kusak tuto druhou skupinu omezení nazývá jako „*různé zákonné „mantinely“ stanovené veřejným*

³² Systematickou definici můžeme najít například v úpravě Německa Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch nebo Francie Code civil.

³³ DVOŘÁK, J. a kol. *Občanské právo hmotné. Svazek 3. Díl třetí: Věcná práva*. opak. cit. str. 27.

³⁴ Důvodová zpráva k občanskému zákoníku, ustanovení § 1011.

právem z důvodu veřejných či obecných zájmů“³⁵. První skupinou, tedy střetem dvou vlastnických práv vykonávaných vedle sebe se podrobněji zabývají sousedská práva jako součást občanského – soukromého – práva³⁶. V některých situacích se tyto dva typy omezení, a tedy omezení výkonem vlastnického práva jiného a omezení ochranou životního prostředí, prolínají, ale jedná se o spíše výjimečné případy, kdy lze jmenovat například řešení sousedských práv u převislých větví stromu na sousedský pozemek. Někteří autoři zahrnují sousedská práva do vnějších omezení vlastnického práva (například Průchová, Chyba³⁷), kdy s tímto označením nesouhlasím, protože u sousedských práv se jedná o omezení jako pojmovým znakem práva, neboli podstatou nezasahovat do práv druhých při výkonu vlastního vlastnické práva. Určitý zásah do vlastnického práva druhého je totiž dovolen, a to pokud splňuje podmínku, že není „nad míru přiměřenou poměrům“. Sousedská práva lze chápat jako základ projevu liberální zásady, kdy svoboda vlastníka končí tam, kde začíná svoboda druhého vlastníka (případně jiného jednotlivce)³⁸. Podobně řešený koncept zakotvují i ústavy v jiných státech, například Ústava Spojených států amerických chrání individuální vlastnická práva, kdy tento koncept umožňuje vlastníkovvi vyloučit ostatní z držení nebo užívání tohoto majetku, nicméně zákony mohou pak vlastnictví omezovat tím, že konkretizují, jak a kdy lze majetek používat.³⁹

K ochraně vlastnického práva dochází na dvou úrovních, horizontální a vertikální. Horizontální úroveň ochrany je myšlena ochrana mezi státem a jednotlivcem, a naopak vertikální mezi jednotlivcem a třetí osobou. Ústavní soud k tomuto podotýká, že právě čl. 11 v sobě zakotvuje závazek státu nejen negativní (aby vlastníkovvi stát nezasahoval do

³⁵ KUSÁK, M. *Omezení vlastnického práva z důvodu ochrany životního prostředí a přírodních zdrojů*. opak. cit. str. 5.

³⁶ Sousedská práva jsou blíže upravena v ustavení § 1013 až 1023 občanského zákoníku.

³⁷ PRŮCHOVÁ, I., CHYBA, J. *Omezení vlastnického práva k pozemku z důvodu obecného zájmu*. 1998. Brno. Masarykova univerzita Brno.

³⁸ Ustálená judikatura ústavního soudu se vyjadřuje, že sousedská práva jsou projevem kolize základních práv, a proto by také tak mělo „... jelikož právní úprava tzv. sousedského práva představuje regulaci primárně zaměřenou na řešení sporů, v nichž se do vzájemného střetu (kolize) dostávají dvě (či více) základní práva, zejména práva vlastnická, pak v takové situaci, ... je nutnou podmínkou konečného rozhodnutí takového sporu využití všech možností minimalizace zásahu do jednoho z nich. Tento příkaz k optimalizaci lze normativně odvodit z čl. 4 odst. 4 Listiny, podle kterého základních práv a svobod musí být šetřeno při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod, tudíž analogicky rovněž v případě jejich omezení v důsledku jejich vzájemné kolize.“ – náleží Ústavní soud ze dne 4. 2. 2016, II. ÚS 2144/14, náleží sp. zn. I. ÚS 451/11. Srov. dále náleží Ústavního soudu ze dne 28. 1. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 41/02 a sp. zn. Pl. ÚS 34/04 ze dne 14. 7. 2005.

³⁹ GORDON, J. *How are property ownership rights limited?* [online] [cit. 4. 2. 2022]. Dostupné z https://thebusinessprofessor.com/en_US/property-law/how-are-property-and-ownership-rights-limited.

vlastnického práva, tedy jej sám neomezoval), ale také pozitivní (tedy aktivně chránit vlastnické právo před zásahy):

„Garance vlastnického práva podle čl. 11 se sice bezprostředně týká toliko vztahu mezi jednotlivcem a státem, avšak kromě toho, že tato ustanovení zajišťují povinnost veřejné moci jednat tak, aby do vlastnického práva jednotlivce sama nezasahovala, zavazují veřejnou moc, aby vlastníkově poskytla ochranu v případě, kdy by jeho vlastnické právo bylo rušeno či omezováno ze strany třetích subjektů... Vlastnické právo, jak je garantováno citovanými ustanoveními, tedy není pouze ochranou před zásahy ze strany veřejné moci (status negativus), nýbrž zakotvuje i nárok na určité pozitivní plnění (zejména ochranu) ze strany státu (status positivus).“⁴⁰

Možnost vlastnictví a s tím související ochrana majetku se dá považovat za základ ekonomických vztahů a tržního hospodářství, kdy právě v důsledku toho má mít na naplňování individuálních zájmů vlastníků zájem celá společnost. Na druhou stranu stejně je dána přednost obecným či veřejným zájmům (například ochranou životního prostředí) před individuálními zájmy vlastníky, jak bude uvedeno níže. Nicméně z vlastnického práva nevyplývají jen práva klíčová pro tržní mechanismus, ale také povinnosti. Článek 11 odst. 3 Listiny silně zdůrazňuje sociální funkci vlastnictví – konkrétně formulací, že „vlastnictví zavazuje“⁴¹.

2.2.1. Ochrana vlastnického práva

Přestože můžeme chápat institut a ochranu vlastnického práva jako jádro fungování (moderního) státu a zároveň naopak jako jedno z nejstarších z věcných práv v rámci jednotlivých právních řádů, o skutečném formování ochrany vlastnického práva lze mluvit až v 18. století s tím, že počátky lze ale shledávat již v dokumentech Magna charta libertatum (1215), Bill of rights (1689) či Virginská Deklarace práv Spojených států amerických (1776), nejvýznamněji až v francouzské Deklaraci práv člověka a občana (1789).⁴²

⁴⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 21. 10. 2008, sp. zn. IV. ÚS 1735/07, bod 31.

⁴¹ Více bude rozebráno v kapitole 2.2.1 práce.

⁴² VOJTEK, R. *Ochrana vlastnického práva a majetek*. In: VOJTEK, R. *Bail-in a ochrana vlastnického práva*. C. H. Beck. 2021. 272 s. str. 31 - 45.

Na ústavní úrovni právní úprava České republiky v ochraně vlastnického práva poznala po dobu měnících se politických režimů řadu změn. Současná platná úprava vlastnického práva je zakotvena na nejvyšší ústavní úrovni, a to s účinností od 8.2.1991 ucelenou úpravou v přímo aplikovatelném článku 11 Listiny, který je konkretizován rovinou občanskoprávní ochrany. Ze znění Listiny jsou patrné inspirativní zdroje od mezinárodních úmluv⁴³, přes ústavní úpravu jiných států⁴⁴, po reflektování zkušeností z historie české právní úpravy. Právní úprava vlastnického práva je založena na principu stejného obsahu a ochrany vlastnického práva („Každý má právo vlastnit majetek a vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu.“) a ve svém odstavci 3 odráží sociální funkci vlastnictví. Z hlediska systematiky bylo vlastnické právo zákonodárcem zařazeno do hlavy druhé lidských práv a základních svobod, oddílu prvního, kdy patří do práv tzv. první generace⁴⁵. Úprava v Listině zdůrazňuje univerzalitu vlastnictví a zároveň rovnost obsahu vlastnictví všech vlastníků, kdy jedinou výjimkou ze zásady rovnosti připouští článek 11 odst. 2 Listiny, dle něhož zákon může stanovit, že některý majetek může být jen ve vlastnictví státu, obce nebo určených právnických osob, a to z důvodu zabezpečování potřeb společnosti, rozvoje národního hospodářství a veřejného zájmu.

Základním kamenem „vlastnictví zavazuje“⁴⁶ ústavodárce zakotvil, že vlastnictví není absolutní svoboda, a naopak nesmí být na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy. Tento závazek je dále v souladu s ústavní úpravou rozveden v občanském zákoníku, který stanovuje, že „vlastníku se zakazuje nad míru přiměřenou poměrům závažně rušit práva jiných osob, jakož i vykonávat takové činy, jejichž hlavním účelem je jiné osoby obtěžovat nebo poškodit“⁴⁷.

2.2.2. Obecná pravidla pro omezení základních práv

Čl. 4 Listiny stanoví obecná pravidla pro omezení základních práv, a to následující (podtržení doplněno). Pro úplnost doplňuji, že tato obecná pravidla platí, jak pro omezení vlastnického práva, stejně tak omezení práva na příznivé životní prostředí:

⁴³ Lze jmenovat Úmluvu o ochraně lidských práv, Všeobecná deklarace lidských práv a svobod.

⁴⁴ Zejména právní úprava německá, tedy Základní zákon (*Grundgesetz*).

⁴⁵ FILIP, J. *Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva*. 2. vyd., Brno, Masarykova univerzita v Brně, 2011, str. 78.

⁴⁶ Inspirace formulace je německého Základního zákona – srov. *Grundgesetz* čl. 14 odst. 2.

⁴⁷ Viz ustanovení § 1012 občanského zákoníku.

- „(1) Povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod.“

(2) *Meze základních práv a svobod mohou být za podmínek stanovených Listinou základních práv a svobod (dále jen „Listina“) upraveny pouze zákonem.*“

Tímto je zakotvena zásada zákonnosti, tedy omezení (resp. omezení formou ukládání povinností) lze jen na za podmínek stanovených Listinou, a tedy musí jej Listina sama o sobě předpokládat, a dále na základě zákona, v mezích zákona.

- „(3) *Zákonná omezení základních práv a svobod musí platit stejně pro všechny případy, které splňují stanovené podmínky.*“

Zde je upravena zásada rovnosti, dle které omezení musí platit stejně pro všechny případy.

- „(4) *Při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. Taková omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena.*“

Dle tohoto čl. 4 odst. 4 Listiny je stanovena ochrana esenciálního obsahu základních práv. Tím vyplývá, že omezením základního práva nesmí dojít k jeho úplnému vyprázdnění.⁴⁸ Každé omezení základního práva tedy musí splňovat tyto podmínky: (i) nediskriminační, (ii) musí je Listina předpokládat, (iii) úprava zákonem, (iv) musí být šetřeno podstaty a smyslu základního práva a (v) nesmí dojít ke zneužití práva k jiným účelům.

2.2.3. Východiska omezení vlastnického práva

Až na výjimky základní práva garantovaná na ústavní úrovni nejsou absolutní a jsou omezitelná za předpokladu splnění daných podmínek. Stejně tomu tak je u vlastnického práva, které není neomezené ani neomezitelné.

⁴⁸ Více TOMOSZEK, M. TOMOSZKOVÁ, V. VOMÁČKA, V. Čl. 35 [Životní prostředí]. In: HUSSEINI, F., a kol. Listina základních práv a svobod. Komentář. opak. cit.

Cesty zásahu do vlastnického práva přináší na ústavní úrovni odstavec 3 a 4 čl. 11 Listiny, které jsou základem pro dvě (odlišné) skupiny omezení a určují limity vlastnického práva, respektive možnosti jeho omezení:

„Článek 11

...

(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.*

(4) *Vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu.“*

Samotné „*vlastnictví zavazuje*“ představuje sociální funkci vlastnictví a vytyčuje tím meze výkonu vlastnického práva – kde jsou hranice práva a svobody, jak se může vykonávat vlastnické právo a jak již ne. Právě sociální koncepce vlastnictví zdůrazňuje, že s vlastnictvím se pojí odpovídající povinnosti a odpovědnost. Tato první kategorie omezení je tedy uvedena v odstavci 3 čl. 11 Listiny, která jsou pojmovým znakem samotného vlastnictví a jsou s vlastnictvím spjata, a tím se základně odlišují od druhé skupiny omezení, která jde nad tento rámec. Omezení dle čl. 11 odst. 3 Listiny jsou označována jako vnitřní meze výkonu vlastnického práva⁴⁹ nebo vnitřní (pojmová) omezení⁵⁰.

Vzhledem k tomu, že vnitřní omezení vychází ze samotné podstaty vlastnického práva, jedná o omezení vztahující se na vlastníky bez konkrétního rozdílu (myšleno například všechny vlastníky určitého druhu pozemku), a tak by neměla způsobit nerovnosti mezi vlastníky, které by vyžadovaly kompenzaci nárokem na náhradu z toho vzniklé újmy. Vnitřní omezení vlastnického práva jsou taková druhá strana mince práva – výkon práv s sebou nese také své povinnosti vyvozené z konceptu *vlastnictví zavazuje*. Podobně, jak shrnuje Kusák⁵¹, lze zobecnit, že vnitřní pojmová omezení vlastnického práva z čl. 11 odst. 3 jsou:

⁴⁹ SNOPKOVÁ, T. *Náhrady za omezení výkonu vlastnického práva při ochraně vodních zdrojů*. In: Acta Universitatis Carolinae, Iuridica, Univerzita Karlova v Praze, Praha: nakladatelství Karolinum, 2019. str. 46.

⁵⁰ KUSÁK: *Omezení vlastnického práva z důvodu ochrany životního prostředí a přírodních zdrojů*. opak. cit. str. 8.

⁵¹ KUSÁK: *Omezení vlastnického práva z důvodu ochrany životního prostředí a přírodních zdrojů*. opak. cit. str. 6 - 7.

- nepoškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem (čl. 11 odst. 3 Listiny a dále prováděcí zákony),
- nezasahovat do práv druhých výkonem vlastnického práva bez právního důvodu.

Dle § 1012 druhé věty občanského zákoníku „*Vlastníku se zakazuje nad míru přiměřenou poměrům závažně rušit práva jiných osob, jakož i vykonávat takové činy, jejichž hlavním účelem je jiné osoby obtěžovat nebo poškodit.*

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

Článek 11 Listiny je nutné vykládat konformně s čl. 4 odst. 4 Listiny, z čehož vyplývá, že při stanovení mezí vlastnického práva se musí šetřit podstaty a smyslu vlastnického práva. Ustálená judikatura potvrzuje, že „*nesmí být vlastnické právo omezeno ve větší než přiměřené míře a pouze tehdy, když je to nezbytné*“⁵².⁵³ Omezení vlastnického práva tedy (i) musí sledovat legitimní cíl, a to (ii) být v souladu s právními předpisy a (iii) přiměřené k danému sledovanému cíli, tedy zachovávat přiměřenost mezi omezením pro vlastníka a výhodou pro ostatní⁵⁴.

Článek 11 odst. 4 Listiny dále pokračuje v možnosti omezení vlastnického práva a prolomuje nedotknutelnost vlastnického práva nad samotné vlastní hranice (tedy meze) výkonu toho práva. V tomto článku je vymezen rámeček pro omezení vlastnického práva, která jdou právě nad vnitřní omezení dle odstavce 3, tedy nad pojmové znaky vlastnického práva – z tohoto důvodu omezení odstavce 4 lze nazývat vnější omezení⁵⁵ nebo dle

⁵² Viz bod 54 nálezu Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 21/17 a dále například nález Ústavního soudu ze dne 7. 3. 2023, sp. zn. II. ÚS 849/21 – 1.

⁵³ Proporcionalitou a mírou omezení, respektive intenzitou omezení blíže v kapitole 2.4.1.

⁵⁴ ŠIMÁČKOVÁ, K. *Čl. 11 [Ochrana vlastnictví]*. In: WAGNEROVÁ, E. a kol. *Listina základních práv a svobod: Komentář.*, 2012, str. 25.

⁵⁵ Toto označení například používá KUSÁK: *Omezení vlastnického práva z důvodu ochrany životního prostředí a přírodních zdrojů.* opak. cit. str. 5.; nebo BALOUNOVÁ, J. *Chráněná území jako institut omezující vlastnické právo.* *Právní rozhledy*, 2018, č. 6.

Kocourka „pravá omezení“⁵⁶. Jedná se o zásadnější zásahy o vlastnického práva, a to které vylučují výkon vlastnického práva, nebo podstatnou měrou je znemožněn výkon některé z jeho složek⁵⁷, která budou ospravedlnitelná pouze ve prospěch intenzivního společenského zájmu⁵⁸. Listina odlišuje vyvlastnění⁵⁹ a nucené omezení vlastnického práva, které mohou nastat až za splnění přesně daných podmínek, a to (i) pouze ve veřejném zájmu, (ii) na základě zákona a za (iii) náhradu. V rámci disertační práce se zaměřuji tedy na problematiku nuceného omezení vlastnického práva, kdy k otázce vyvlastnění navazuji na své předcházející kvalifikační práce⁶⁰.

Jak vyplývá ze samotného jazykového výkladu čl. 11 odst. 4 Listiny, jedná se o závaznější omezení než v odstavci 3 Listiny (ať už označením „nucené“ omezení), kdy toto omezení způsobuje nerovnost mezi vlastníky a náhrada má tuto nerovnost odstranit, respektive vyvážit. Z toho vyplývá, že tímto omezením dochází k zásahu do svrchovanosti vlastníka, a mělo by se tedy jednat o výjimečnou situaci pouze v konkrétních případech. Pro vlastníky je rozlišení omezení dle článku 11 odst. 3 a 4 samozřejmě zcela zásadní.

Přestože ustálená judikatura potvrzuje podmínky omezení vlastnického práva (ve veřejném zájmu, na základě zákona a za náhradu), připojuje k tomu dále Ústavní soud výslovně podmínku proporcionality, kdy „... *míra a rozsah omezení musí být proporcionální ve vztahu k cíli, který omezení sleduje, a prostředkům, jimiž je omezení dosahováno. Tam, kde jedna z těchto podmínek nuceného omezení vlastnického práva absentuje (například zákon nepředpokládá poskytnutí kompenzace za jeho omezení), jedná se o neústavní porušení vlastnického práva.*“⁶¹ V těchto případech by bylo možné omezit vlastnické právo jen se souhlasem vlastníka, a tedy nelze nuceně omezit vlastnické právo dle čl. 11 odst. 4 Listiny⁶².

⁵⁶ KOCOUREK, T. *Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí*. Praha: Leges, 2012, 278 s, str. 17.

⁵⁷ Vychází z nálezu Ústavního soudu ze dne 13.12.2006, sp. zn. Pl. ÚS 32/03, publikovaný také pod č. 49/2007 Sb.

⁵⁸ KOCOUREK, T. *Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí*. opak. cit. str. 29.

⁵⁹ Vyvlastnění není obsahem této práce, viz vysvětlení v kapitole 1 práce.

⁶⁰ Odkaz viz výše poznámka č. 3.

⁶¹ Nález Ústavního soudu ze dne 15.12.1994, sp. zn. III. ÚS 102/94.

⁶² K proporcionalitě a přiměřenosti blíže kapitola 2.4.1.

2.2.4. Exkurz do mezinárodněprávní úpravy ochrany vlastnictví

Platnou úpravu České republiky ovlivňují závazné mezinárodní úmluvy a předpisy Evropské unie. Na širší mezinárodní úrovni byla poprvé úprava vlastnického práva jako základního práva nastavena ve Všeobecné deklaraci lidských práv, kterou rezolucí přijalo Valné shromáždění OSN v roce 194. Ochrana majetku byla zakotvena v článku 17 („1. Každý má právo vlastnit majetek jak sám, tak spolu s jinými. 2. Nikdo nesmí být svévolně zbaven svého majetku.“), kdy přestože Všeobecná deklarace lidských práv není závazný pramen práva, tak článek 17 výrazně ovlivnil vznik a znění následných mezinárodních právních úprav. Nicméně Všeobecná deklarace lidských práv upravuje ochranu před zbavením majetku, tedy vyvlastněním, ale ne omezením práva.

Mezinárodní pakt o občanských a politických právech („MPOPP“) a Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech⁶³ neobsahuje žádný výlučný článek o ochraně majetku nebo vlastnického práva, ale přesto z těchto dokumentů je dovozena ochrana majetku, a to zejména extenzivním výkladem čl. 26 MPOPP jako zákazem diskriminace Výborem pro lidská práva OSN⁶⁴. Přes čl. 26 MPOPP tedy Výbor pro lidská práva OSN vyložil zákaz diskriminace i mimo rámec práv zaručených MPOPP, a to zákazem diskriminace v přístupu majetku. Konkrétně v případě *Šimůnek proti České republice*⁶⁵ Výbor pro lidská práva OSN potvrdil, že nelze podmínit restituce majetku nebo vyplacení kompenzace podmínkou občanství a trvalého pobytu stanovené zákonem č. 87/1991 Sb.

Na regionální úrovni Evropy má zásadní význam Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod⁶⁶ přijatá 4. listopadu 1950, kdy od počátku své existence sjednocuje minimální práh ochrany základních práv v Evropě. V tomto ohledu je na rovině evropské ústavy základních práv. V souvislosti s tím má významnou roli rozhodovací praxe Ústavního soudu, případně přímo Evropského soudu pro lidská práva, na který Ústavní soud často při rozhodnutí odkazuje.

⁶³ Vyhláška ministra zahraničních věcí č. 120/1976 Sb. o Mezinárodním paktu o občanských a politických právech a Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech.

⁶⁴ Výbor pro lidská práva OSN.

⁶⁵ Názor Výboru OSN pro lidská práva ve věci *Šimůnek proti České republice* ze dne 31.7. 1995, oznámení č. 516/1992 [online] [cit. 18. 12. 2022]. Dostupné z:

http://www.bayefsky.com/html/101_czechrepublic061.php a stanovisko Výboru pro lidská práva ve věci 121.

⁶⁶ Sdělení č. 209/1992 Sb., Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících.

Do samotného textu Úmluvy není ochrana vlastnictví zahrnuta, a to kvůli neshodám při debatách představitelů států a jejich odlišných přístupů k vlastnictví (od liberálního pojetí přes výraznější sociální funkce). Oporu pro vlastnické právo a zároveň základní mantinely obsahuje až později přijatý čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě (dále také „Protokol“). Znění Protokolu představovalo kompromis k minimálním standardům ochrany vlastnictví při akceptaci zásahů na základě veřejného / obecného zájmu.⁶⁷ Článek 1 Dodatkového protokolu č. 1 (Ochrana vlastnictví) zní:

„Každá fyzická nebo právnická osoba má právo pokojně užívat svůj majetek. Nikdo nemůže být zbaven svého majetku s výjimkou veřejného zájmu a za podmínek, které stanoví zákon a obecné zásady mezinárodního práva.

Předchozí ustanovení nebrání právu států přijímat zákony, které považují za nezbytné, aby upravily užívání majetku v souladu s obecným zájmem a zajistily placení daní a jiných poplatků nebo pokut.“⁶⁸ (podtržení doplněno)

Zásahy (tedy omezení) do pokojného užívání majetku dle Úmluvy jsou tedy možné, kdy ESLP v rozsudku *Hutten-Czapska proti Polsku*⁶⁹ poskytl následující shrnutí, za jakých podmínek je takové omezení možné – kdy tyto podmínky jsou navzájem propojené:⁷⁰

a) zásada zákonnosti

Zásah do práva na pokojné užívání lze ospravedlnit, pokud k němu došlo v souladu se zákonem, konkrétně prováděno „přijímáním“ zákonů.

b) princip legality (legitimního cíle)

Zásah sleduje legitimní cíl v podobě veřejného / obecného zájmu. Tuto podmínku obecně pro jednotlivé státy nebývá těžké splnit, neboť ESLP dovozuje, že se jedná o otázku, kterou by měly posuzovat vnitrostátní orgány než soudce mezinárodního soudu, a tedy kvůli této volné úvaze akceptuje prakticky velmi široké spektrum smysluplných zájmů⁷¹.

⁶⁷ BOBEK, M. *Kapitola XXV Ochrana majetku (čl. 1 Protokolu č. 1)*. IN: KMEC a kol. opak. cit. str. 1245.

⁶⁸ Článek 1 Dodatkového protokolu č. 1 Úmluvy.

⁶⁹ Rozsudek ESLP ze dne 19.6.2006, stížnost č. 35014/97, *Hutten-Czapska proti Polsku*.

⁷⁰ BOBEK, M. *Kapitola XXV Ochrana majetku (čl. 1 Protokolu č. 1)*. IN: KMEC a kol. opak. cit.

⁷¹ Rozhodnutí ESLP *Zich a další proti České republice*, rozsudek, 18. 7. 2006, č. 48548/99; kupř. také *Pincová a Pinc proti České republice*, rozsudek, 5. 11. 2002, č. 36548/97.

c) zásada spravedlivé rovnováhy

Při zásahu by mělo být dosaženo spravedlivé rovnováhy mezi omezovaným zájmem jednotlivce (tedy zájmem na ochranu majetku) a společenskými zájmy, a tedy aby jednotlivec nenesl nadměrné nebo nepřiměřené břemeno k veřejnému / obecnému zájmu – tedy měl by být zde vztah přiměřenosti mezi použitými prostředky a cílem daného opatření přijatého státem.

Čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 bývá jako jeden ze dvou nejčastěji namítaných ustanoveních proti České republice, nicméně je velký poměr těchto stížností z restitucí a dalších zbavení vlastnického práva, ne tolik omezení. Jednotlivými dílčími aspekty ochrany majetku a souvisejícím omezením, zejména z pohledu vyvíjející se z judikatury Evropského soudu pro lidská práva, se budu zabývat v následujících kapitolách ve vztahu k české právní úpravě.

2.2.5. Exkurz do úpravy vlastnického práva na úrovni Evropské unie

V rámci legislativy Evropské unie je úprava vlastnického práva ponechána na úpravu na vnitrostátní úrovni jednotlivých členských států. Konkrétně dle čl. 354 Smlouvy o fungování Evropské unie „[s]mlouvy se nijak nedotýkají úpravy vlastnictví uplatňované v členských státech“.

Vlastnickým právem se nicméně zabývá Listina základních práv Evropské unie („*Listina základních práv EU*“), která je závazná v případě, kdy členské státy provádí právo Evropské unie⁷², tedy zejména při implementaci směrnice do vnitrostátního právního řádu nebo při uplatňování nařízení. Listina základních práv EU chrání vlastnictví v článku 17 takto:

„1. Každý má právo vlastnit zákonně nabytý majetek, užívat jej, nakládat s ním a odkazovat jej. Nikdo nesmí být zbaven svého majetku s výjimkou veřejného zájmu, v případech a za podmíněk, které stanoví zákon, a při poskytnutí spravedlivé náhrady v

⁷² Viz čl. 6 Smlouvy o fungování Evropské unie; více o závaznosti Listiny základních práv EU na: E-justice: Základní práva. [online]. [cit. 22-3-2022]. Dostupné z: https://e-justice.europa.eu/content_fundamental_rights-176--maximize-cs.do.

přiměřené lhůtě. Užívání majetku může rovněž být upraveno zákonem v míře nezbytné z hlediska obecného zájmu.“

Z čl. 17 Listiny základních práv EU je patrná nejen inspirace Deklarací práv a svobod (viz jedná se číslováním o stejný článek), ale zejména z textu Úmluvy. Je znatelné, že Listina základních práv EU vychází ze struktury tří pravidel jako v čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 v Úmluvě, a to užívání majetku, zákaz zbavení majetku a úpravu užívání⁷³ s tím, že došlo k reflektování také soudních rozhodnutí ESLP.

2.3. Ochrana životního prostředí

2.3.1. Právo na příznivé životní prostředí

Zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, pojímá životní prostředí velmi široce, že „*životním prostředím je vše, co vytváří přirozené podmínky existence organismů včetně člověka a je předpokladem jejich dalšího vývoje. Jeho složkami jsou zejména ovzduší, voda, horniny, půda, organismy, ekosystémy a energie*“ (podtržení doplněno). Zákon tak nevyjmenovává všechny složky životního prostředí. Z této široké definice životního prostředí lze dovodit, že životní prostředí je základem pro vývoj a existenci člověka, pro jakoukoliv jeho činnost a naplňování potřeb. Nicméně samotné právo na příznivé životní prostředí je pojímáno jako právo „*s relativním obsahem a je třeba ho vykládat z mnoha aspektů a vždy se zřetelem ke konkrétní věci*“⁷⁴.

Druhou z analyzovaných oblastí je ochrana životního prostředí, která vyplývá ze základního práva na příznivé životní prostředí, které je stejně jako právo vlastnit zakotveno v Listině, konkrétně v čl. 35. Navíc dle čl. 7 Ústavy má Česká republika pozitivní závazek dbát o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu životního prostředí. V samotné preambule Ústavy upravuje, že občané České republiky jsou odhodláni společně střežit a rozvíjet zděděné přírodní bohatství. Z preambule a závazku státu v Ústavě lze dovodit, že ochrana životního prostředí má mít komplexní a systémový přístup⁷⁵. Právo na příznivé životní prostředí je právem třetí generace a je systematizováno do hlavy čtvrté Listiny mezi sociální, kulturní a hospodářská práva. EÚLP samostatně právo na příznivé životní

⁷³ BOBEK, M. In: KMEC, opak. cit., str. 1244.

⁷⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 25. 10. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 17/95.

⁷⁵ TOMOSZEK, M. TOMOSZKOVÁ, V. VOMÁČKA, V. Čl. 35 [Životní prostředí]. In: HUSSEINI, F., a kol. Listina základních práv a svobod. Komentář. opak. cit.

prostředí neobsahuje, nicméně ESLP dovedl některé prvky práva na příznivé životní prostředí z článku 8 EÚLP Právo na respektování rodinného a soukromého života⁷⁶. Znění práva na příznivé životní prostředí dle čl. 35 Listiny:

„(1) Každý má právo na příznivé životní prostředí.

(2)

(3) Při výkonu svých práv nikdo nesmí ohrožovat ani poškozovat životní prostředí, přírodní zdroje, druhové bohatství přírody a kulturní památky nad míru stanovenou zákonem.“

Pro případnou definici, co je spadá pod pojem ochrany životního prostředí, lze využít následující § 9 zákona o životním prostředí⁷⁷:

„Ochrana životního prostředí zahrnuje činnosti, jimiž se předchází znečišťování nebo poškozování životního prostředí, nebo se toto znečišťování nebo poškozování omezuje a odstraňuje. Zahrnuje ochranu jeho jednotlivých složek, druhů organismů nebo konkrétních ekosystémů a jejich vzájemných vazeb, ale i ochranu životního prostředí jako celku.“

Obecně ochrana životního prostředí je legitimní a ústavně konformní cíl a veřejný zájem⁷⁸, kdy je nutné na věc hledět jako celek a zlepšení přírodního nebo krajinného prostředí je ústavně konformním cílem⁷⁹. Ústavní soud v rozhodování výrazně odkazuje na mezinárodní závazky České republiky, ze kterých vyplývá obdobné. Právo na příznivé životní prostředí představuje právo vůči státu v mezích jeho zákonů (aktivně, pozitivně) zajišťovat obyvatelstvu zdravé životné prostředí.⁸⁰ Přes tyto ambice zlepšovat životní prostředí, snížení úrovně ochrany životního prostředí není protiústavní, kdy typicky u

⁷⁶ Zejména se jedná o vazbu na soukromý a rodinný život.

⁷⁷ Zákon o životním prostředí a který také shrnuje zásady ochrany povinnosti při ochraně životního prostředí

⁷⁸ Nález Ústavní soud ze dne 8. 7. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 8/08.

⁷⁹ Opak. cit.

⁸⁰ Blíže ŠEJVL, M. *Lidská práva jako subjektivní práva. Teoretické a historické aspekty. Ústav státu a práva AV ČR*. 2017, s. 166, str. 117: „je možné uvažovat tak, že toto právo máme vůči státu a produkuje pozitivní povinnost státu (ale pouze v mezích jeho zákonů) zajišťovat svému obyvatelstvu právě zdravé životní prostředí, tudíž jde o právo relativní, u něž převládá pozitivní povinnost“

sociálních práv se jedná o zvažování z pohledu alokace veřejných rozpočtů⁸¹. K takovému snížení ochrany by mělo dojít jen pokud naopak dojde ke zvýšení ochrany jiného práva.

Ústavní soud⁸² „zdravé“ životní prostředí označuje za veřejný statek, kdy právě rozdíl mezi životním prostředím (stejně tak např. národní bezpečností) oproti individuálním právům a povinnostem je distributivností prospěchu. Prospěch z životního prostředí je nedělitelný a nikdo z jeho prospěchu nemůže být vyloučen - jednoduše například každý dýchá kyslík. Takže příznivé životní prostředí nelze rozdělit na části a přiřadit jednotlivcům podíly. Naopak u individuálního práva vlastnit majetek je prospěch dělitelný a přiřaditelný ke konkrétnímu vlastníkovi.

Ochrana práva na příznivé životní prostředí se podstatně liší oproti ochraně některých jiných základních práv, včetně ochrany vlastnického práva, že dle čl. 41 odst. 1 Listiny je možné se domáhat práva na příznivé životní prostředí jen v mezích zákonů, které ho provádějí⁸³. Toto znamená, že omezení práva na příznivé životní prostředí, stejně jako omezení ostatních uvedených sociálních, hospodářských práv Listiny, nejsou přezkoumávaná testem proporcionality, ale testem racionality.

2.4. Střet ochrany vlastnického práva a ochrany životního prostředí

2.4.1. Řešení střetu

Základní práva a svobody se někdy mohou dostat do vzájemného střetu. V takovém případě je nutné stanovit podmínky, kdy má „*prioritu jedno základní právo či svoboda, a za splnění kterých jiné, resp. určitý veřejný statek*“ (doplnění: za veřejný statek můžeme považovat například les⁸⁴). *Základní je v této souvislosti maxima, podle níž základní právo či svobodu lze omezit pouze v zájmu jiného základního práva či svobody nebo veřejného statku.*“⁸⁵ Následně je základním právem jednotlivce domáhat se ochrany svého práva před soudem a jiným orgánem dle čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny a také čl. 4 Ústavy⁸⁶.

⁸¹ Nález Ústavního soudu ze dne 18. 12. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 4/18.

⁸² Nález Ústavního soudu ze dne 9. 10. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 15/96.

⁸³ Stejně tak jako práva dle čl. 26, čl. 27 odst. 4, čl. 28 až 31, čl. 32 odst. 1 a 3, čl. 33 Listiny.

⁸⁴ STAŠA, J. *Veřejné užívání*. In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, str. 223

⁸⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 9. 10. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 15/96, publikovaný též ve Sbírce zákonů pod č. 280/1996 Sb.

⁸⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 8. 7. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 8/08, publikovaný též ve Sbírce zákonů pod č. 256/2010 Sb.

Výkonem vlastnického práva mohou jak fyzické, tak právnické osoby, tak ostatní subjekty v praxi zcela jistě poškozovat přírodu a životní prostředí, kdy je cílem toto omezit a regulovat. Jednoduchým případem je výkon vlastnického práva kácením lesních porostů. Meze vlastnického práva v režimu článku 11 odst. 3 Listiny nebo jeho omezení dle odst. 4, jsou zakotvené v jednotlivých zákonech práva životního prostředí nebo vyplývají přímo z Listiny, a představují střet dvou ústavně chráněných subjektivních práv. Ochrana životního prostředí je jeden z legitimních cílů omezení základních práva, což potvrzuje samotný čl. 11 odst. Listiny - tj. „*Jeho výkon (výkon vlastnického práva) nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem.*“, a contrario vlastnické právo nesmí poškozovat přírodu a životní prostředí, tedy může být jako základní právo omezeno. Významnost střetu výkonu vlastnického práva a životního prostředí podtrhuje výslovná úprava v Listině. U ostatních základních práv ke střetu s ochranou životního prostředí také dochází, ale Listina toto neupravuje jako výslovně popsany důvod k omezení takového základního práva.

Jak zopakují výše uvedené, dle Ústavního soudu lze základní právo či svobodu omezit pouze v zájmu jiného základního práva či svobody, příp. veřejného statku. Vždy se v konkrétním případě musí rozhodnout o opodstatněnosti priority jednoho práv oproti druhému, se kterým je dané právo v kolizi za podmínky využití všech možností minimalizace zásahu. Tento závěr vyplývá také ze samotného čl. 4 odst. 4 Listiny⁸⁷. Pokud dojde ke střetu dvou (případně více) ústavně garantovaných práv nebo svobod, takový konflikt se řeší principem proporcionality.

Ústavní soud při testu proporcionality používá tříprvkový test – z pohledu tří kroků hodnocení (i) hlediskem vhodnosti, (ii) hlediskem potřebnosti a (iii) poměrování, které představují metodologii zvažování střetávajících se ústavních hodnot⁸⁸.⁸⁹ Hledisko poměrování v sobě dále obsahuje dva prvky, a to zvažování různých zájmů a požadavku na minimalizaci zásahu do ústavně garantovaného práva či veřejného statku. Ústavní soud v návaznosti na specifika daného případu může variovat test proporcionality na test

⁸⁷ V souladu s čl. 4 odst. 4 Listiny („*Při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. Taková omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena.*“) Ústavní soud potvrzuje, že „...*základních práv a svobod musí být šetřeno nejenom při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod, nýbrž analogicky rovněž v případech jejich vzájemné kolize.*“. Srov. také nálezy Ústavního soudu ze dne 11. 1. 2012, sp. zn. I. ÚS 451/11, ze dne 28. 1. 2004 sp. zn. Pl. ÚS 41/02 a ze dne 13. 12. 2006 sp. zn. Pl. ÚS 34/0.

⁸⁸ Nález Ústavní soud ze dne 28. 1. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 41/02.

⁸⁹ Podrobněji jednotlivá hlediska rozebírá například KOCOUREK, T., *Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí*. opak. cit., str. 39.

mírnější, a to test vyloučení extrémní disproporcionality (například u daňové zátěže, či vybírání daní). Ústavní soud by tuto úroveň přísnosti měl vždy zvážit nejen dle okolností konkrétního případu, ale také dle typu omezení (horizontální nebo vertikální), povaze zásahu⁹⁰.⁹¹ Souhlasím se závěrem T. Kocourka, že při kolizi základního práva na příznivé životní prostředí a vlastnického práva by se měl aplikovat tradiční test proporcionality (ne mírnější test vylučující extrémní disproporcionalitu), neboť příznivé životní prostředí je v tomto případě nutné vnímat jako subjektivní ústavně garantované právo.⁹²

Kolizi vlastnického práva a práva na příznivé životní prostředí se zabývám primárně z pohledu omezovaného výkonu vlastnického práva kvůli ochraně životního prostředí. Nicméně tato kolize má také druhou stranu, a to pohled práva na příznivé životní prostředí a jak takové může být ochranou vlastnického práva omezeno⁹³. Čl. 41 odst. 1 Listiny zakotvuje u práva na příznivé životní prostředí odlišnost tím, že omezení tohoto práva se přezkoumává principem racionality, nikoliv proporcionality jako u jiných práv v Listině. Test racionality (rozumnosti) je méně intenzivní test než proporcionality, kdy tím dochází ke snížené míře ochrany tohoto práva, „*neboť daleko více zde hrají roli aspekty sociálně ekonomické*“. Test racionality postavil Ústavní soud na následujících čtyřech pilířích určující závěr o ústavnosti zákona, a to:

- (i) *vymezení smyslu a podstaty sociálního práva, tedy určitého esenciálního obsahu daného práva.*
- (ii) *zhodnocení, zda se zákon nedotýká samotné existence práva nebo jeho skutečné realizace (esenciálního obsahu).* Pokud ano, tak se postupuje principem proporcionality výše. Pokud ne, následují tyto dva kroky dále:
- (iii) *posouzení, zda zákonná úprava sleduje legitimní cíl; tedy zda není svévolným zásadním snížením celkového standardu základních práv;*
- (iv) *zvážení otázky, zda zákonný prostředek použitý k jeho dosažení je rozumný (racionální), byť nikoliv nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší.*⁹⁴

⁹⁰ TOMOSZEK, M, VOMÁČKA, V. Čl. 11 [Ochrana vlastnictví], bod 134. In: HUSSEINI, F., a kol. Listina základních práv a svobod. Komentář. opak. cit.

⁹¹ Více možné srov. náleží Ústavního soudu ze dne 28. 5. 2009, sp. zn. III. ÚS 2096/07.

⁹² KOCOUREK, T., *Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí.* opak. cit. 42.

⁹³ Právo na příznivé životní prostředí je výkonem vlastnického práva omezováno různě, kupříkladu tím, že by vlastník lesa pokácel lesní porosty.

⁹⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 20. 5. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 1/08.

Co je esenciálním základem práva na příznivé životní prostředí do dnešního dne dle mě jednoznačně z judikatury nevyplývá, kdy nejbližší bývá označováno⁹⁵ následující: „Jádrem práva na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 je zejména možnost každého domáhat se zákonem stanoveným způsobem ochrany přirozených environmentálních podmínek své existence a udržitelného rozvoje, s čímž koresponduje pozitivní závazek státu střežit zděděné přírodní bohatství, dbát o šetrné využívání přírodních zdrojů a chránit přírodního bohatství (preambule a čl. 7 Úst). Pozitivní závazek státu tedy mimo jiné spočívá v ochraně proti zásahu do životního prostředí v takové míře, která by znemožňovala realizaci základních životních potřeb člověka.“⁹⁶

2.4.2. Důsledky omezení vlastnického práva

Omezení vlastnického práva může mít různé důsledky, od nemožnosti hospodařit v lese dle záměru vlastníka, přes strpění vstupu přes pozemek k vodnímu zdroji, po strpění vyhledávání a využití přírodního léčivého zdroje k léčebným účelům a zájem na ochraně zdrojů. Omezení vlastnického práva z důvodu ochrany životního prostředí má často pro zasažené vlastníky, případně včetně třetí strany, zásadní důsledky, které můžeme počítat jako skutečnou škodu nebo ušlý zisk. Ústavní soud často připodobňuje újmu způsobenou omezením vlastnického práva (například k § 58 zákona o ochraně přírody a krajiny nebo ochranného pásma vodního díla) k majetkové škodě⁹⁷. Nejčastější důsledky omezení vlastnického práva shledávám následující, se kterými se právní regulace společně s rozhodovací praxí musí vypořádat:

a) Zmenšení zisku (úrody, výtěžku, obecně příjmu)

Snížení výnosu je nejčastější důsledek omezení vlastnického práva – například v souladu s § 58 odst. 2 zákona o přírodě a krajině žalobkyně žádala poskytnutí finanční náhrady za újmu jí vzniklou kvůli omezení hospodaření v lese, a to kvůli ochranným podmínkám ze zařazení pozemku do zvláště chráněného území přírodní rezervace V Klučí. Žalobkyně tak musela dodržovat ochranné podmínky omezující možnosti hospodaření a

⁹⁵ například TOMOSZEK, M. TOMOSZKOVÁ, V. VOMÁČKA, V. Čl. 35 [Životní prostředí]. In: HUSSEINI, F., a kol. Listina základních práv a svobod. Komentář. opak. cit.

⁹⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 17.7.2019, sp. zn. Pl. ÚS 44/18, bod 48, publikovaný též ve Sbírce zákonů pod č. 225/2019 Sb.

⁹⁷ Usnesení Ústavního soudu ze dne 21.11.2007, sp. zn. IV. ÚS 652/06.

ponechat část pozemku (konkrétně o rozloze 25,06 ha) k samovolnému vývoji, tedy konkrétně netěžit dřevo.⁹⁸

b) Znehodnocení – snížení ceny/hodnoty

Omezení vlastnického práva svým charakterem prakticky vždy povede k poklesu ceny nemovité věci, neboť postavení vlastníka je ve srovnání s ostatními vlastníky horší, což je vlastně základ pro přiznání náhrady v souladu s čl. 11 odstavce 4 Listiny. Zajímavý případ snížení hodnoty nemovitosti se řešil v případě rozšíření letiště Vodochody a s tím souvisejícímu ochrannému pásmu⁹⁹. Dle § 31 zákona o ochraně veřejného zdraví opatřením obecné povahy vznikne ochranné pásmo kolem letiště, v rámci něhož zákon upravuje speciální druh náhrady v omezeném rozsahu na snížení hluku ve vnitřním prostoru (například na nová okna, která lépe izolují hluk) – případný nárok na jinou majetkovou újmu, konkrétně snížení hodnoty nemovitosti v důsledku existujícího letiště, upravena v zákoně není a vlastník o ni musí žádat přes přímou aplikovatelnost článku 11 odst. 4 Listiny. V případě letiště Vodochody obce argumentovaly, že dle vypracované studie zřízením ochranného hlukového pásma budou nemovitosti znehodnoceny o nejméně 7 miliard korun, ale přitom, samotná investice do modernizace letiště ve Vodochodech měla dosáhnout ne více než 3 miliardy korun¹⁰⁰.

Ochranné hlukové pásmo letiště je zajímavější oproti jiným ochranným pásmům (například ochranné pásmo vodního zdroje) tím, že je zde významný soukromý prvek vlastníka letiště, který má ekonomický zisk z provozu rozšířeného letiště¹⁰¹, což bylo například velmi diskutované při rozšíření letiště London Heathrow.

⁹⁸ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 2. 2014, sp. zn. 25 Cdo 4408/2013.

⁹⁹ Poznámka letiště Vodochody od roku 2021 změnilo majitele a s rozšířením letiště se již nepočítá – například zde: iDNES.cz. *Nové mezinárodní letiště nebude. Aero Vodochody ustoupilo od svých plánů.* 29.11.2021. [online] [cit. 8. 12. 2023]. Dostupné z: https://www.idnes.cz/ekonomika/domaci/aero-vodochody-letiste-civil-firmy.A211129_112058_ekonomika_vebe

¹⁰⁰byznys noviny. *Starosta Kupka: Letiště Vodochody dostalo těžkou ránu. Jeho rozšíření se oddaluje.* 24.2.2017. [online] [cit. 4. 7. 2023]. Dostupné z: <https://www.byznysnoviny.cz/2017/02/24/starosta-kupka-letiste-vodochody-dostalo-tezkou-ranu-rozsireni-se-oddaluje/>

Bliže rozebrán dopad na ceny nemovitostí PROCHÁZKA, T., *Rozvoj letiště Vodochody a dopad na ceny nemovitostí.* Diplomová práce. [online] [cit. 15. 10. 2022]. Dostupné z: https://is.ambis.cz/th/peff6/DP_-_Rozvoj_letiste_Vodochody_a_dopad_na_ceny_nemovitosti_-_Tomas_Prochazka.pdf

¹⁰¹ Poznámka porovnání: V Anglii dochází k vyvlastňování pozemků v důsledku rozšiřování letiště, kdy v těchto případech shledávám významný střet toho, že soukromý vlastník letiště rozšiřuje letiště pro možnost odbavení více komerčních letů (rovná se pro něj vyšší zisky) proti nucenému odnětí vlastnického práva – více například diskuze v parlamentu Spojeného království – Morris, G. Heathrow Airport Expansion

c) *Vynaložení nákladů navíc nebo zbytečně*

Třetí kategorií jsou náklady, které by bez omezení vůbec vynaloženy nebyly a které nemají pro samotného vlastníka hodnotu – jsou nadbytečné a ve většině případů nevhodné. Například ze zákona o rostlinolékařské péči, společně se závaznou vyhláškou obce, může plynout povinnost vlastníkovu posekat louku, z čehož sám nemá hospodářský užitek, naopak náklady. Ústavní soud potvrzuje, že právě případný nárok na náhradu nákladu není „...paušální náhrada za omezení vlastnického práva, nýbrž jako příspěvek na skutečné a prokazatelné náklady, které v důsledku tohoto omezení, zejména v důsledku zvláštních nároků na údržbu kulturní památky, vlastníku vznikají...“¹⁰². Od toho se pak přirozeně odvíjí výše náhrady dle nákladů, kterými daná údržba překračuje obvyklé náklady údržby.

Dále se může jednat vynaložené náklady vlastníka (například náklady na projekt stavby budovy, která v důsledku omezení není realizovatelná), ale realizace daného projektu nebyla povolena – příklady jsou zejména v oblasti změn územně plánovací dokumentace.

3. PLATNÁ PRÁVNÍ ÚPRAVA OMEZENÍ VLASTNICKÉHO PRÁVA

V následující kapitole budu analyzovat omezení vlastnického práva z důvodu ochrany životního prostředí spadající pod článek 11 odst. 3 a 4 Listiny, včetně jejich vzájemných odlišností a podobností z pohledu právních předpisů a rozhodovací praxe. Pozornost budu věnovat rozdílu mezi obecným a veřejným zájmem a vlivu intenzity takového omezení na konkrétní případ.

Vzhledem k tomu, že jednotlivá omezení vlastnického práva jsou napříč ustanoveních různých právních předpisů práva životního prostředí, pokusím se najít systematiku těchto omezení a zjistit, jaké jsou druhy, resp. typy takového omezení, a to nejen dle triviálního dělení dle složek životního prostředí.

Volume 733: 24.5. 2023, [online] [cit. 15. 12. 2023]. Dostupné z: <https://hansard.parliament.uk/commons/2023-05-24/debates/6D408F13-64F2-404C-B2F1-259BAE2DBD4B/HeathrowAirportExpansion>.

¹⁰² Nález Ústavního soudu ze dne 23. června 1994, sp. zn. I. ÚS 35/94.

Pozornost bude soustředěna na první dvě výzkumné otázky disertační práce. V řadě případů může jít obtížné odlišit, zda se jedná o nucené omezení ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny podléhající kompenzaci, nebo obecnou limitaci vlastnického práva ve smyslu čl. 11 odst. 3 Listiny. Za prvé, práce bude hledat odpověď, jestli můžeme jednoznačně a předvídatelně rozlišit meze výkonu vlastnického práva dle čl. 11 odst. 3 Listiny od omezení vlastnického práva dle čl. 11 odst. 4 Listiny. Judikatura pro tato odlišení přinesla určitá vodítka a ty blíže podrobím kritice.

Další rozebíranou výzkumnou otázkou bude, zda lze typologizovat jednotlivá omezení vlastnického práva do ucelených celků nebo převažují příklady arbitrárního postupu, a jestli je pak tato typologizace přínosem.

Pro zhodnocení právní úpravy je potřebná analýza jednotlivých ustanovení omezení v právních předpisech. Cílem této práce není popisné rozebrání jednotlivých ustanovení omezení vlastnického práva v právních předpisech. Dalším důvodem, proč takový popis disertační práce neobsahuje je ten, že přestože je téma disertační práce velmi aktuální a potřebuje bližší pozornost, deskripcí ustanovení omezení vlastnického práva z důvodu ochrany životního prostředí se již zabývali jiní autoři, kteří tento rozbor ustanovení právní vědě přinesli. V této věci bych tedy odkázala například na T. Kocourka¹⁰³, v rámci jehož práce jsou rozebrána jednotlivá ustanovení omezení vlastnického práva. Právní úprava omezení vlastnického práva z environmentálních důvodů se nicméně vyvíjí, kdy právní předpisy vymezují jak nové druhy omezení, upřesňují již ty zakotvené, nebo doplňují do právního předpisu výslovnou úpravu nároku na náhradu za omezení. Z tohoto důvodu se následující kapitoly budou zabývat změnám v právních předpisech týkajících se omezení vlastnického práva z důvodu ochrany životního prostředí, které nabyly účinnosti v posledním období, konkrétně mezi lety 2017 až 2022. Taková analýza „nových“ nebo „pozměněných“ omezení dle mého názoru v právní vědě prozatím chybí. Konkrétně se v tomto směru zaměřím na hlavní zákony složek životního prostředí, a to ochranu vody, přírody a krajiny a zemědělského půdního fondu. V návaznosti na to práce odpoví na otázku, zda z těchto úprav v právních předpisech, můžeme vypožorovat nějaký trend nebo obecně směřování právní úpravy – zda právní předpisy omezují vlastnická práva vyšší intenzitou nebo naopak převažuje tlak na soukromoprávní ochranu vlastnictví, kdy by se

¹⁰³ KOCOUREK, T., *Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí*. opak. cit., str. 77 - 174, s právním stavem do roku 2010.

jednotlivé složky chránily jinými nástroji než omezením vlastnického práva. Nebude opomenuto kritické zhodnocení právního vývoje v těchto posledních letech.

3.1. Meze a omezení vlastnického práva

Listina zakotvuje dvě skupiny omezení vlastnického práva, kdy první skupina představuje meze výkonu vlastnického práva (vnitřní omezení) reflektující sociální funkci vlastnictví. V souladu s článkem 11 odst. 3 Listiny¹⁰⁴ jsou obecná meze výkonu vlastnického práva ta, že výkon práva „*nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem*“ (podtržení doplněno). Ze samotného jazykového výkladu „nad míru stanovenou zákonem“ lze dovodit, že vlastnické právo výkonem může poškozovat tyto obecné zájmy (přírodu a životní prostředí), pokud takový výkon nepřekračuje zákonem dané limity.

Výkonem vlastnického práva lidskou činností dochází ke znečišťování životního prostředí, ať už vnikáním látek do ovzduší a půdy, zpracování přírodních zdrojů, či samotnou změnou území stavbou budov. Jedná se o vnitřní omezení vlastnického práva, tedy působící na obsah vlastnického práva zevnitř, za které nenáleží náhrada. Nicméně zákonodárce není v uložení náhrady omezen v tom smyslu, že může přiznat náhradu zákonem nad rámec ústavních záruk. Jak potvrzuje Ústavní soud, že za vnitřní omezení vlastnického práva, tzv. meze vlastnického práva, nenáleží náhrada: „*Obsah ústavně garantovaného práva vlastnit majetek ve smyslu čl. 11 Listiny není bezbřehý a podléhá řadě omezení, jež lze z hlediska ústavní garance považovat za imanentní jeho ústavnímu a potažmo zákonnému vymezení. To znamená, že zákon může obecně stanovit meze vlastnického práva, aniž by takovéto omezení bylo spojeno s právem na náhradu*“¹⁰⁵. Tyto meze výkonu vlastnického práva stanovené v souladu s pravidlem obecného zájmu v právních předpisech nemají a ani nemohou mít „*povahu inventáře jednotlivě konkretizovaných povinností, nýbrž povinností sice obecně formulovaných, avšak přiměřeně interpretovatelných*“¹⁰⁶. V rámci ochrany životního prostředí tedy míra stanovená zákonem slouží k zakotvení různých nástrojů regulace – ať už regulace činností

¹⁰⁴ „*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.*“

¹⁰⁵ Stanovisko pléna Ústavního soudu ze dne 28. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS, publikovaný též ve Sbírce zákonů pod č. 27/09 Sb.

¹⁰⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 6. 3. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 11/01.

člověka prostřednictvím například různých povolení, limitů, podmínek činnosti pouze se souhlasem správního úřadu nebo kontrolami. Například u ochrany stromů se Nejvyšší správní soud vyjádřil ke vztahu výkonu vlastnického práva a povolení, která vlastník potřebuje k tomuto výkonu takto: *„V daném případě se zákonné omezení výkonu vlastnického práva projevuje právě tím, že vlastník pozemku může pokácet stromy na tomto pozemku rostoucí pouze s povolením orgánu ochrany přírody, který musí objektivně posoudit a náležitě odůvodnit, zda zájem vlastníka na pokácení dřevin převyšuje konkurující veřejný zájem na jejich zachování. Správní orgán přitom váží estetický a funkční význam dřevin na straně jedné a závažnost důvodů pro jejich pokácení na straně druhé, aby mohl rozhodnout, zda pokácení dřevin povolí.“*¹⁰⁷

Oproti tomu druhá skupina omezení vlastnického práva stanovená v článku 11 odst. 4 Listiny¹⁰⁸ stanoví nejen přísnější podmínky pro samotné omezení (veřejný zájem, na základě zákona, za náhradu), ale zejména se vztahuje na konkrétní – individuální případy (ne toliko na kategorii jako u mezí vlastnického práva, čímž je zachována rovnost mezi danými vlastníky). S odkazem na čl. 41 Listiny je čl. 11 odst. 4 Listiny přímo aplikovatelný, a proto i kdyby nárok na náhradu újmy nebyl upraven na úrovni zákona, lze se náhrady domáhat přímo z Listiny¹⁰⁹. Omezení vlastnického práva je v souladu s Úmluvou, respektive čl. 1 Dodatkového protokolu, dle kterého jednotlivé státy mohou přijmout zákony, které považují za nezbytné pro užívání majetku v souladu s obecným zájmem.

Pro vysvětlení charakteru omezení dle čl. 11 odst. 4 Listiny je vhodné uvést náleží Ústavního soudu o charakteru tohoto omezení (pro upřesnění jedná se o stejný judikát jako u popisu k čl. 11 odst. 3 Listiny výše): *„Nucené omezení vlastnického práva, jakož i vyvlastnění podle čl. 11 odst. 4 Listiny tak je třeba vztáhnout pouze na určité kvalifikované případy omezení. Aniž by Ústavní soud považoval za nezbytné vymezit znaky takového*

¹⁰⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu, ze dne 21. srpna 2008, č. j. 4 As 20/2008-84.

¹⁰⁸ „*Vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu.*“

¹⁰⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 11. 3. 1998, sp. zn. Pl. ÚS 41/97 potvrzuje „*Přestože § 9 odst. 5 nestanoví, že pozemkový úřad má při zřizování věcného břemene rozhodovat také o náhradě za omezení vlastnického práva, může se dotčený vlastník domáhat práva na poskytnutí náhrady přímo s odvoláním na čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, aniž by bylo nezbytně nutné z hlediska ústavní jistoty toto právo konstituovat ještě předpisem nižší právní síly.*“

*kvalifikovaného omezení vyčerpávajícím způsobem, lze v obecné rovině dovodit, že jedním z těchto znaků je omezení vlastnického práva jdoucí nad rámec povinností, které zákon obecně stanovuje pro všechny subjekty vlastnického práva za dodržení principu rovnosti. Nucené omezení vlastnického práva podle čl. 11 odst. 4 Listiny totiž představuje omezení vlastnického práva konkrétního vlastníka nad rámec omezení, jež vyplývají obecně pro subjekty vlastnického práva, resp. která dopadají jen na část vlastníků, toto nerovné postavení je však v souladu s principem rovnosti v důsledku existence skutečností tuto nerovnost dostatečným způsobem odůvodňujících... Druhou podmínkou, kterou v této souvislosti Ústavní soud připouští, je intenzita omezení vlastnického práva, jež může být vyjádřena více faktory, a to především otázkou rozsahu samotného omezení a délkou trvání takového omezení, tedy zda se jedná o omezení dočasné, nebo trvalé (podtržení doplněno).“¹¹⁰ Ústavní soud dále omezení dle čl. 11 odst. 4 Listiny vymezil oproti ostatním omezením tím, že jej třeba chápat jako takové omezení, které „*vyklučuje realizaci vlastnického práva buď zcela, nebo v rozsahu, který podstatnou měrou znemožňuje výkon vlastnického práva v některé jeho složek*“.*

Z rozhodovací praxe Ústavního soudu dovozují dvě základní podmínky určující omezení dle čl. 11 odst. 4 Listiny:

- První podmínka: vztahuje se pouze na kvalifikované případy, ve kterých jde o omezení nad rámec povinností stanovené pro všechny subjekty vlastnického práva;
- Druhá podmínka: vyšší intenzita omezení. K posouzení této intenzity pak může sloužit několik faktorů jako rozsah omezení (omezení vylučující realizaci vlastnického práva zcela nebo podstatnou měrou znemožnění jeho výkonu, případně některé jeho složek), délka trvání omezení (dočasnost nebo trvalost).

3.1.1. Vztah obecného a veřejného zájmu

Otázce veřejného zájmu věnuje odborná literatura, stejně tak soudní rozhodnutí, velkou pozornost, kdy by se o tématu veřejného zájmu dala napsat samostatná disertační práce. To však není nyní záměrem, a tak v rozsahu subkapitoly zúžím na význam

¹¹⁰ Stanovisko pléna Ústavního soudu ze dne 28. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS-st. 27/09.

obecného a veřejného zájmu jako jednoho z rozdílů mezi způsoby omezení dle článku 11 odst. 3 a odst. 4 Listiny.

Dle čl. 11 odst. 3 Listiny jsou hranicemi výkonu vlastnického práva zákonem chráněné obecné zájmy. Například obecným zájmem v právní úpravě ochrany půdy je nezmenšování rozlohy zemědělské půdy, která zastává několik základních funkcí od základního potravinářského výrobního prostředku přes nepostradatelnou ekologickou úlohu pro biotopy a složku krajiny. Na druhé straně pravé omezení vlastnického práva dle čl. 11 odst. 4 Listiny je pouze možné za existence veřejného zájmu. Když Listina tyto pojmy natolik ve dvou odstavcích odlišuje, lze ze samotného jazykového výkladu vyvodit, že se nebude jednat o stejné pojmy. Otázkou však je, zda je jeden ze zájmů nadřazen druhému, nebo zda existují vedle sebe.

Komplexní definice veřejného zájmu je velmi složitá, ne-li nemožná jakožto neurčitého právního pojmu. Jak potvrzuje odborná nauka tyto přístupné definice mají „*společného jmenovatele, jímž je jejich obecnost, což je dáno širokým spektrem situací, při kterých je třeba danou podmínku posuzovat; svůj obsah tak uvedený pojem nabývá při řešení každého jednotlivého případu, a to na základě rozsouzení různých zájmů při zohlednění konkrétních okolností*“¹¹¹. Jak vhodně zdůrazňuje Franková veřejný zájem je pojmem dynamické povahy tím, že jeho obsah není neměnný a ovlivňují jej zejména socioekonomické souvislosti¹¹², které se mění a vyvíjí a s tím také veřejný zájem. Jak dotvrzuje Nejvyšší správní soud „*Neurčité právní pojmy zahrnují jevy nebo skutečnosti, které nelze s úspěchem zcela přesně právně definovat. Jejich obsah a rozsah se může měnit, často bývá podmíněn časem a místem aplikace normy.*“¹¹³

Veřejný zájem se uplatní při aplikaci a interpretaci práva a jako takový nemá a ani nemůže mít ostrý význam, kdy jej v právních předpisech nelze vymezit v konkrétně určené věci. Vzhledem k tomu, že se jedná o neostrý pojem, ale s významnou úlohou jako „*ústředního pojmu správního práva*“¹¹⁴, je vhodné jej blíže specifikovat¹¹⁵. Dle judikatury Ústavního

¹¹¹ HENDRYCH, D. *Právní slovník*. 2003, 3. vydání. str. 86.

¹¹² FRANKOVÁ, M. *Právní aspekty environmentálně udržitelné výstavby – možnosti a limity stavebního práva*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2023, 284 s. str. 1.

¹¹³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2003, č. j. 2 As 11/2003 a také v FRANKOVÁ, M. *Právní aspekty environmentálně udržitelné výstavby – možnosti a limity stavebního práva*. opak cit.

¹¹⁴ FRANKOVÁ, M. *Právní aspekty environmentálně udržitelné výstavby – možnosti a limity stavebního práva*. opak cit.

soudu lze veřejný zájem vnímat „jako takový zájem, který by bylo možno označit za obecný či obecně prospěšný zájem“¹¹⁶. Jak podotýká O. Tösner, veřejný zájem se většinou charakterizuje jako zájem, jehož nositelem je společnost, nepůjde o veřejný zájem tedy zejména tam, kde se jedná o individuální a soukromý zájem. Nicméně veřejný zájem nemusí být opakem soukromého zájmu, protože veřejný zájem se často bude překrývat se zájmem většího počtu jednotlivců. Například veřejný zájem na postavení určité stavby se bude krýt se zájmy jejích budoucích uživatelů, ale na druhou stranu bude v rozporu se zájmem vlastníka, jehož práva budou stavbou omezena¹¹⁷. K. Eliáš k tomu doplňuje, že veřejný zájem sleduje životní potřeby většího celku, ať už sociálního, územního nebo jiných¹¹⁸. Veřejný zájem je často zájmem celospolečenským, ale každý celospolečenský zájem není zájmem veřejným. K zajímavému závěru v té souvislosti dochází V. Stejskal právě u otázky, zda je ochrana přírody a krajiny soukromým nebo veřejným zájmem. Dle V. Stejskala může zasažený vlastník hájit, jak veřejný zájem na ochraně přírody a krajiny, stejně tak svůj soukromý zájem na daném řízení¹¹⁹. Příklady veřejného zájmu dle rozhodovací praxe jsou například realizace opatření před povodněmi¹²⁰, ochrana zemědělského půdního fondu¹²¹, či zájem na zachování kulturního dědictví¹²².

Veřejný zájem nemůže být v konkrétním případě specifikován v zákoně. Ústavní soud ve své judikatuře snahy uzákonit konkrétní projekt jako veřejný zájem stabilně označuje za protizákonný v důsledku porušení zásady obecnosti právní normy a porušení dělby moci (například známé rozhodnutí ve věci rozvoje a modernizace vodní cesty na Labi¹²³ nebo vzletové a přistávací dráhy 06R-24L letiště Praha Ruzyně¹²⁴)¹²⁵. V obecné

¹¹⁵ GERLOCH, A. In: HENDRYCH, D. a kol. *Právníký slovník*. Praha : C.H. Beck, 3. vyd. 2009. ISBN 978-80-7400-059-1.

¹¹⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 28. 3. 1996, sp. zn. I. ÚS 198/95.

¹¹⁷ TOŠNER, O. Veřejný zájem a jeho normování zákonem. *Právník*, 2009, č. 3. str. 226.

¹¹⁸ ELIÁŠ, K. Veřejný zájem (Malá glosa k velkému tématu). *Ad Notam*. 1998, č. 5, s. 104 – 105.

¹¹⁹ Blíže STEJSKAL, V. Veřejný, nebo soukromý zájem na ochraně přírody a krajiny? *Acta Universitatis Carolinae, Juridica 3*, Univerzita Karlova v Praze, Praha: nakladatelství Karolinum, 2017. str. 83. s. 75 - 83.

¹²⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2009, č. j. 8 As 5/2008-93.

¹²¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 2. 2018, č. j. 1 As 362/2017-30.

¹²² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 2. 2018, č. j. 9 As 330/2016-192.

¹²³ Jedná se o ustálenou judikaturu Ústavního soudu, kdy nejznámější případ je zrušení § 3a zákona č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě, ve kterém byl rozvoj a modernizace vodní cesty Labe od říčního km 129,1 (Pardubice) na státní hranici se Spolkovou republikou Německo a vodním tokem Vltava od říčního km 91.5 (Třebonice) včetně plavebního kanálu Vraňany – Hořín po soutok s vodním tokem Labe včetně vyústí části vodního toku Berounky po přístav Radotín je veřejným zájmu.

¹²⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 17. 3. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 24/08.

rovině může právní předpis nasměrovat, co lze považovat jako veřejný zájem, jak ve složkových zákonech životního prostředí můžeme najít – například dle § 58 odst. 1 ZOPK se stanoví, že ochrana přírody a krajiny je veřejným zájmem. Zákonodárce se tímto snaží veřejný zájem blíže charakterizovat a konkretizovat neurčitý právní pojem, kdy stejně v každém individuálním případě musí orgán veřejné moci posoudit, zda je dán veřejný zájem, či ne. Stejně tak vyplývá z rozhodovací praxe Nejvyššího soudu, že „*Jejich obsah (doplnění: obsah veřejného zájmu) a rozsah se může měnit, často bývá podmíněn časem a místem aplikace normy. Zákonodárce tak vytváří správnímu orgánu prostor, aby posoudil, zda konkrétní případ patří do rozsahu neurčitého pojmu či nikoli. Mnohdy mu dává vodítko tím, že se snaží uvést co nejvíce charakteristických znaků věci nebo jevů, které má neurčitý právní pojem zahrnovat.*“¹²⁶. Je důležité myslet na to, že přestože je veřejný zájem blíže charakterizován na několika místech v právních předpisech chránící životního prostředí a přírodní zdroje, veřejný zájem ochrany životního prostředí můžeme nalézt i v případech, které zákony neupravují. Veřejný zájem nemusí tedy být správním orgánem prokazován, protože v právním předpise je daná činnost (pozor ne stavba nebo konkrétní projekt) označena za činnost ve veřejném zájmu. Příkladem je ve složkových zákonech právě § 58 odst. 1 ZOPK, dle kterého je *ochrana přírody a krajiny* ve veřejném zájmu nebo § 33 odst. 1 lázeňského zákona („*zájem na vyhledávání a využití zdroje k léčebným účelům a zájem na ochraně zdrojů v zájmu zachování jejich kvalitativních a kvantitativních vlastností a zdravotní nezávadnosti*“). V právní vědě se objevovaly diskuze, zda takto veřejný zájem je právní fikcí, vyvrátitelnou domněnkou nebo deklaratorní označení, kdy Ústavní soud rozhodl, že se jedná o nevyvrátitelnou právní domněnku veřejného zájmu¹²⁷.

¹²⁵ S ohledem na tento ustálený přístup je vhodné odkázat na častější diskuze, jak dlouho tento přístup bude nadále platit, zejména vzhledem k nařízení Evropského parlamentu a Rady 347/2013/EU, který určuje směry transevropské energetické sítě a obsahuje list konkrétních staveb označených ve veřejném zájmu – blíže například HANDRLICA, J. Vyvlastňovací tituly podnikatelů všeužitečných děl. *Právní rozhledy*, 2018, č. 2. 2018, str. 47.

¹²⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2003, č.j. 2 As 11/2003 – 164.

¹²⁷ Jedná se o soudní rozhodnutí týkající se vyvlastnění vlastnického práva dle § 11 odst. 4 Listiny, kdy dle vyvlastňovacího zákona musí být splněny k vyvlastnění ještě další podmínky než existence veřejného zájmu. Nález Ústavního soudu ze dne 30.8.2022, sp. zn. IV. ÚS 2763/21 - viz „*právní úprava ... v § 58 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny a v § 33 odst. 1 lázeňského zákona, která stanoví nevyvrátitelnou domněnku existence veřejného zájmu na vyvlastnění pozemků a staveb při činnostech v těchto ustanoveních vymezených, je souladná s ústavními kautelami čl. 11 odst. 1 a 4 Listiny a s postavením Parlamentu jako zákonodárního sboru, který je oprávněn či zavázán v zájmu státu v obecné rovině stanovit, co je ve veřejném zájmu, a tím vymezit zákonný rámec pro individuální rozhodnutí vyvlastňovacích úřadů. Z hlediska ochrany vlastnického práva stěžovatele a jeho práva podnikat je pak klíčový ten fakt, že v každé konkrétní věci dochází k poměrování práv vyvlastňovaného s veřejným zájmem.*“ (podtržení doplněno)

Evropský soudní dvůr¹²⁸ nenachází rozdíly mezi obecným a veřejným zájmem a k tomuto přístupu se prakticky přiklání Evropský soud pro lidská práva - dle rozsudku Evropského soudu pro lidská práva mezi obecným a veřejným zájmem „nelze v tomto případě rozlišit žádnou fundamentální odlišnost“¹²⁹ a také, že „... i přestože by v čl. 1 Protokolu 1 mohly existovat rozdíly, nelze v tomto případě rozlišit žádnou fundamentální odlišnost...“¹³⁰

Nejen v důsledku toho někteří autoři chápou pojmy veřejný zájem a obecný zájem jako synonyma¹³¹. Odborná nauka se snaží najít mezi nimi rozdíly¹³², ale je velmi obtížné zhmotnit kritéria odlišností. Nicméně já bych se přiklonila k závěru Průchové¹³³, který dle mě můžeme dovodit z výše uvedeného, že veřejný zájem je také zájmem obecným, kdy z vymezení čl. 11 (odst. 3 a odst. 4) vyplývá, že veřejný zájem je jeden z poddruhů obecného zájmu. Toto potvrzuje Ústavní soud „Dlužno dodat, že argumentuje-li navrhovatelka tím, že čl. 11 odst. 4 Listiny zakotvuje přísnější podmínku ústavní konformity předmětného zásahu „ve veřejném zájmu“, zatímco čl. 11 odst. 3 Listiny jen podmínku „v obecném zájmu“, Ústavní soud v souzené věci takové rozlišování nepokládá za nutné ... Mělo-li být mezi oběma pojmy rozlišováno, lze uvažovat o tom, že obecný zájem (obecné blaho jako jeden z obecných účelů existence státu od dob Aristotelových) je pojem širší, a to v tom smyslu, že se v něm veřejný zájem může projevovat toliko obecně... (podtržení doplněno)“¹³⁴

Lze shrnout, že veřejný zájem by měl být zároveň zájem obecným, obecně prospěšným, vystihující nároky společnosti jako celku. Na jednu stranu toto připouští, aby byl veřejný zájem také zájmem jednotlivce a nemusí být automaticky zájmem kolektivu¹³⁵. Veřejný zájem je zároveň dynamického charakteru, kdy v průběhu času se mění a bude

¹²⁸ Že význam obou konceptů je prakticky stejný, viz rozsudek Soudního dvora (druhého senátu) ze dne 1. 10. 1998. - Autotrasporti Librandi Snc di Librandi F. & C. proti Cuttica spedizioni e servizi internazionali Srl. - Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce: Giudice di pace di Genova - Itálie. - Hospodářská soutěž. - Věc C-38/97.

¹²⁹ Rozsudek ESLP ze dne 21. 2. 1986, stížnost č. 8793/79, James a ostatní proti Spojenému království, bod 43.

¹³⁰ *Ibid.*

¹³¹ KUSÁK *Omezení vlastnického práva z důvodu ochrany životního prostředí a přírodních zdrojů*, op. cit., str. 6.

¹³² Například KOUDELKA, Z. *Správní žaloba ve veřejném zájmu. Trestní právo*. 2013, roč. 18, č. 7-8, s. 18-21.

¹³³ CHYBA, J. *Omezení vlastnického práva k pozemku z důvodu obecného zájmu*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 1998, str. 31.

¹³⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 21. 12. 2018, sp. zn. Pl ÚS 27/16.

¹³⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 28. 3. 1996, sp. zn. I. ÚS 198/95.

měnit to, co za veřejný zájem společnost považuje, případně jaký veřejný zájem převažuje nad jiným veřejným zájmem. Nebývá totiž zas tak problematické se shodnout nad tím, zda určitá hodnota je či není veřejným zájmem, ale důležité je řešení kolize dvou (více) veřejných zájmů.¹³⁶ V takových případech je nutné najít odpověď na poměrování těchto veřejných zájmů. Celé hloubání nad veřejným zájmem nedává samo o sobě smysl tím, že samotné označení určité hodnoty za veřejný zájem by bylo jen akademickou otázkou. Zásadní je toto označení pak pro důsledky s tím spojené, zejména ve vztahu k omezení vlastnického práva v situacích, kdy dva zájmy jsou v konfliktu. Souhlasím s H. Müllerovou, že „...smyslem kvalifikování něčeho jako veřejného zájmu není totiž samo toto označení, ale to, že takto vymezený veřejný zájem následně tvoří právní důvod pro možnost omezení kolidujícího zájmu, a to aniž by taková situace byla v rozporu se zákonem. Jinými slovy, význam označení něčeho jako veřejného zájmu se naplňuje pouze ve vztahu k jinému zájmu nebo jiné hodnotě (zvláště se to týká základních práv) v situacích, kdy nelze oba zájmy zcela uspokojit, ale jeden musí druhému zcela nebo zčásti ustoupit.“¹³⁷

3.1.2. Veřejný zájem a ochrana životního prostředí

Právo na příznivé životní prostředí jako základní lidské právo je chráněno na ústavní úrovni jako nejvyšší hodnota dle čl. 7 Ústavy a čl. 35 Listiny. Termíny sice Ústava a Listina nepoužívá stejné (viz přírodní bohatství, přírodní zdroje, druhové bohatství přírody a právo na příznivé životní prostředí), ale celkově životní prostředí požívá nejvyšší ochrany. Z toho vyplývá interpretace životního prostředí nejen z právních předpisů¹³⁸, ale také soudní judikatury nebo odborné veřejnosti, jako veřejného statku. Dle rozhodnutí Ústavního soudu „...skutečnost, že životní prostředí je veřejným statkem (hodnotou) ve smyslu preambule Ústavy a Listiny a čl. 7 Ústavy nevyklučuje existenci subjektivního práva na příznivé životní prostředí (čl. 35 odst. 1 Listiny), jakož i práva v zákonem stanoveném rozsahu se jej domáhat (čl. 41 Listiny)...“¹³⁹ Jak se opakuje v odborné literatuře¹⁴⁰, lze

¹³⁶ FRANKOVÁ, M. *Právní aspekty environmentálně udržitelné výstavby – možnosti a limity stavebního práva*. opak. cit. str. 1 a 6.

¹³⁷ MÜLLEROVÁ, H. *Ochrana přírody a veřejný zájem*. In: JANČÁŘOVÁ, I. a DUDOVÁ, J. (eds.). *Ochrana přírody při rozvojových činnostech a jiné střety zájmů při využití území : sborník z konference*. 1. vyd. Brno : Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2017. 180 s. Spisy Právnické fakulty MU, řada teoretická, edice Scientia, sv. č. 605. ISBN 978-80-210-8838-2 (online), [cit. 15. 7. 2023]. Dostupné z: <https://munispace.muni.cz/library/catalog/view/1487/4149/4978-1/0#preview>

¹³⁸ Lze dovodit ze zakotvení životního prostředí v právním řádu, a to průřezově, včetně výslovného například viz § 4 odst. 1 ZOPK „*Ochrana přírody a krajiny je veřejným zájmem.*“

¹³⁹ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 10. 7. 1997, sp. zn. III. ÚS 70/97.

uzavřít, že životní prostředí je díky ukotvení a popisu v právních předpisech České republiky hodnotou veřejného statku a jeho ochrana je obecně charakterizována jako veřejný zájem.

Právo na příznivé životní prostředí je právem subjektivním¹⁴¹. Zároveň životní prostředí jako veřejný zájem, který je zájmem kolektivním a velkého množství jednotlivců se překrývá se subjektivními právy těchto jednotlivců¹⁴². Dle Nejvyššího správního soudu „[k]upříkladu veřejný zájem na ochraně životního prostředí se překrývá s právem jednotlivců na ochranu zdravého životního prostředí článku 35 odst. 1 Listiny základních práva a svobod (srov. náleží Ústavního soudu ze dne 10. 7. 1997, sp. zn. III. ÚS 70/97, č. 96/1997 Sb. ÚS)¹⁴³.“ Napříč zákony chránícími jednotlivé složky životního prostředí je na několika místech deklarována ochrana různých částí nebo složek životního prostředí jako veřejný zájem, například vymezení systému ekologické stability v § 4 odst. 1 nebo ochrana přírody v § 58 odst. 1 ZOPK. Přes tuto deklaraci nicméně správní orgány musí v konkrétním případě (například při ochraně přírody) určit, zda při konkrétní aplikaci existuje veřejný zájem, případně jak dopadne jeho střet s jiným veřejným zájmem. Ústavní soud opakovaně připomíná, že v rámci správního řízení je nutné zjistit konkrétní veřejný zájem¹⁴⁴. „[V]eřejný zájem je kategorie, která má u každého rozhodnutí svůj konkrétní obsah, jenž je spojen s okolnostmi řešeného případu“¹⁴⁵. Když veřejný zájem není výslovně konkretizován ve složkových zákonech životního prostředí, tak jej výslovně dovodila judikatura¹⁴⁶. Například z vodního zákona Ústavní soud dovazuje veřejný zájem na provozu a údržbě vodních děl jako „kompon[ent] ochrany životního prostředí“¹⁴⁷, z čehož mají vlastníci vodních děl povinnost umožnit vstup na své pozemky. Veřejný zájem je tedy deklarován napříč složkovými zákony, ať už blíže uvedené ukázky z předpisů chránící vodu, les, půdu, nebo ovzduší. Veřejný zájem na ochraně

¹⁴⁰ Viz FRANKOVÁ, M. *Právní aspekty environmentálně udržitelné výstavby – možnosti a limity stavebního práva*. str. 8. opak. cit.

¹⁴¹ Obecně jednotlivých osob, ale tím nemyslím výhradně fyzických osob, protože judikatura prošla výrazným vývojem, zda a v jakém rozsahu toto jsou nositeli tohoto práva právnické osoby - blíže: TOMOSZEK, M., TOMOSZKOVÁ, V., VOMÁČKA, V. TOMOSZEK, M. TOMOSZKOVÁ, V. VOMÁČKA, V. *Čl. 35 [Životní prostředí]*. In: HUSSEINI, F., a kol. *Listina základních práva a svobod*. Komentář. opak. cit. str. 76 – 121.

¹⁴² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2019, č. j. 2 As 187/2017-264.

¹⁴³ *Ibid.*

¹⁴⁴ Nález Ústavního soudu České republiky ze dne ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04.

¹⁴⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5. 2013, č. j. 6 As 65/2012 – 161.

¹⁴⁶ Například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 9. 2021, č. j. 2 As 227/2020-39.

¹⁴⁷ Nález Ústavního soudu ze dne ze dne 21. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 652/06.

zemědělského půdního fondu¹⁴⁸ je deklarován zejména ve vztahu k nejkvalitnější půdě bonity I. a II. třídy, kterou dle zásad ochrany lze odejmout jen, „*kdy jiný veřejný zájem výrazně převažuje nad veřejným zájmem ochrany zemědělského půdního fondu*“¹⁴⁹. Dále například z ustanovení § 1, § 11 a § 12 zákona o ochraně ovzduší vyplývá veřejný zájem na ochraně kvality ovzduší.

V případě ochrany životního prostředí je spíše problematický poměrně častý střet životního prostředí s jinými veřejnými zájmy než určení, zda životní prostředí je veřejným zájmem nebo není. Vzhledem k tématu práce jen okrajově zmíním, že se soudy často zabývají střetem veřejného zájmu na ochraně přírody (v tomto případě zejména ochrany zvláštní, ať už druhové nebo územní) s veřejným zájmem na výstavbě konkrétního stavebního záměru, kdy developeri (investoři stavby) tvrdí převažující veřejný zájem na bytové výstavbě jako například u stavby společnosti Skanska při výstavbě bytového komplexu „*Milíčovský háj jih a východ obytný soubor*“¹⁵⁰. K tématu střetu veřejného zájmu ochrany přírody a výstavby blíže odkážu na odbornou monografii od M. Frankové¹⁵¹.

Pravá (vnější) omezení vlastnického práva způsobují mezi vlastníky nerovnost, a tak Listina takovým vlastníkům přiznává náhradu. Tento závěr má například T. Kocourek, dle kterého právě omezení dle článku 11 odst. 4 Listiny jsou intenzivnější, nastolují významnou nerovnost vlastníků (kategoricky stejných nebo obdobných). Nicméně s ohledem na rozebíranou judikaturu níže a praxi (například K. Šimáčková) rozdělení na vnitřní – vnější má mnohem menší význam a naopak je důležité posoudit intenzitu omezení, respektive přiměřenost, míru omezení a jeho spravedlnost.

3.1.3. Intenzita omezení pohledem judikatury Nejvyššího soudu

Přestože by se mohlo zdát, že rozlišování právní teorií na vnitřní a vnější omezení je stěžejní pro určení, zda vlastník pozemku bude mít nárok na náhradu za takové omezení, či ne (tedy zda se omezení bude řídit režimem článku 11 odst. 3 nebo článkem 11 odst. 4 Listiny), nedávná judikatura spolu s odborníky (K. Šimáčková) neklade takový důraz na rozlišení na vnitřní a vnější omezení. Naopak je stěžejní pro vyhodnocení poskytnutí

¹⁴⁸ Dle judikatury je veřejný zájem dovozen z § 1 a § 4 odst. 1 zákona o zemědělském půdním fondu.

¹⁴⁹ Viz § 4 odst. 3 zákona o zemědělském půdním fondu.

¹⁵⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5. 2013, č. j. 6 As 65/2012 – 161.

¹⁵¹ FRANKOVÁ, M. *Právní aspekty environmentálně udržitelné výstavby – možnosti a limity stavebního práva*. opak. cit.

náhrady to, zda je spravedlivé, aby vlastník nesl takovou náhradu, respektive zda je ospravedlnitelné takové omezení bez náhrady nebo pouze s náhradou. Dle K. Šimáčkové „*Omezení vlastnického práva z důvodu sociální funkce vlastnictví neboli z důvodu závazku vlastníka vůči společnosti je tedy přípustné, avšak pouze tehdy, pokud je stanoveno zákonem, sleduje legitimní cíl a zachovává vztah přiměřenosti mezi omezením pro vlastníka a výhodou pro ostatní. Pokud je omezení vlastnictví legitimní a legální, avšak vlastník by musel nést nepřiměřené břemeno, pak se již stává omezením podle následujícího odstavce a expropriací, která vyžaduje spravedlivou náhradu.*“¹⁵² (podtržení doplněno). Na K. Šimáčkovou v tomto navazuje například J. Handrlíca, že bez souhlasu vlastníka a zároveň bez náhrady k omezení (tj. z důvodu čl. 11 odst. 3 Listiny) může dojít k omezení pouze za splnění tří podmínek: (i) zákonné úpravy, (ii) legitimnosti, a (iii) přiměřenosti zásahu¹⁵³.¹⁵⁴

Judikatura Nejvyššího soudu potvrzuje, že při otázce poskytnutí náhrad je klíčové posoudit intenzitu omezení vlastnického práva. Nejvyšší soud se této otázce zabýval například při posuzování omezení vlastnického práva v případě regulovaného nájemného¹⁵⁵ nebo pro oblast ochrany životního prostředí ochrannými pásmy¹⁵⁶. Z judikatury plyne, že „*Vlastníku pozemku zatíženému ve veřejném zájmu ochranným pásmem může náležet náhrada za omezení vlastnického práva, jestliže omezení dosáhne takové intenzity, že je zasažena samotná podstata vlastnictví*“. V takovém případě soud zkoumal, o jak intenzivní omezení vlastnického práva se jednalo, tedy určil míru omezení v konkrétním případě a v návaznosti rozhodl o nároku na náhradu.

Otázkou je, zda se rozhodnutím Nejvyššího soudu ohledně ochranných pásem (případně odlišného omezení regulovaným nájemným) lze vztahovat i na jiné typy omezení z environmentálních důvodů. Co může být odlišné u jiných druhů omezení oproti ochranným pásem je, že ochranná pásma se vztahují na určitý konkrétní objekt – ale

¹⁵² ŠIMÁČKOVÁ, K. Čl. 11 [Ochrana vlastnictví]. body 43 a 44. WAGNEROVÁ, E., ŠIMÍČEK, V., LANGÁŠEK, T., POSPÍŠIL, I., CHALUPOVÁ, M., KILIAN, P., PROCHÁZKA, V., TOMKOVÁ, M. a kol. Listina základních práv a svobod: Komentář. Wolters Kluwer.

¹⁵³ HANDRLÍCA, J., Věcné břemeno a ochranné pásmo v energetickém zákoně. *Právní rozhledy* 2014. 2014, roč. 21, s. 731.

¹⁵⁴ Dále podobně PRŮCHOVÁ, I., CHYBA, J. *Omezení vlastnického práva k pozemku z důvodu obecného zájmu*. Brno: Masarykova univerzita, 1998, s. 169 – 171.

¹⁵⁵ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24.09.2014, sp. zn. 22 Cdo 367/2012, Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29.04.2014, sp. zn. 22 Cdo 3877/2012, nebo rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23.10.2013, sp. zn. 22 Cdo 3188/2012.

¹⁵⁶ Například rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 3. 2016, sp. zn. 22 Cdo 1022/2014.

některá omezení vlastnického práva z environmentálních důvodů mohou být aplikována plošně na určité území. Domnívám se, že závěry Nejvyššího soudu odpověděly na otázku, co rozhodovací praxe nyní chápe za hledisko rozlišování mezi článkem 11 odst. 3 a odst. 4 Listiny, a tedy můžeme tyto závěry vztahovat i na ostatní omezení vlastnického práva z environmentálních důvodů¹⁵⁷. V souladu s rozhodnutím mělo být základní kritérium intenzity omezení vlastnického práva – tedy zda je omezení natolik rozsáhlé, intenzivní, že již zasahuje do samotné podstaty vlastnictví a na vlastníkovi není ospravedlnitelné, aby takové omezení nesl.

Při analýze daného případu je dovozují potřebu si položit tyto základní otázky v následujícím pořadí:

1. Je vlastnické právo omezeno?
2. Dochází k legitimnímu omezení vlastnického práva (respektive sleduje omezení legitimní cíl)?
3. Jakou mírou intenzity je omezeno vlastnické právo? Je zasažena samotná podstata vlastnictví? Pokud je kladná odpověď na všechny tyto otázky, v souladu s judikaturou výše, by měla být přiznána náhrada za omezení vlastnictví.

Z výše uvedeného vyplývá, že rozhodovací praxe se v poslední době nezabývá, zda k omezení dochází dle článku 11 odst. 3 nebo odst. 4 Listiny, ale naopak zdůrazňuje prvek intenzity omezení. V rozhodovací praxi se tedy hranice mezi teoretickým rozlišováním těmito dvěma odstavci Listiny postupně smazává a bere se do úvahy odlišné hledisko.

¹⁵⁷ Podobného závěru dochází také Jana Balounová ve vztahu k omezení vlastnického práva z důvodu chráněných území. BALOUNOVÁ, J. Chráněná území jako institut omezující vlastnické právo. opak. cit.

3.2. Typologie omezení vlastnického práva z důvodů ochrany životního prostředí

a) Dle omezovaného vlastnického oprávnění

- *Zásah do práva věc užívat (ius utendi)*

Zásah do práva vlastníka věc užívat je nejčastější forma omezení ve prospěch ochrany životního prostředí. Forma takového zásahu je různá, a to od zamezení určitého způsobu hospodaření na pozemku přes nezasahování do prospěšných aktivit jiné osoby než samotného vlastníka. Ve většině případů spočívá omezení v nečinnost vlastníka nebo trpění něčeho (tedy pasivní role vlastníka) – ať už nezasahovat a nebránit společensky prospěšné činnosti, nebo sám omezit svoji aktivitu na pozemku. Výjimečně je také požadována aktivní povinnost. Nicméně v těchto případech je toto aktivní konání vlastníka velmi omezeno schopnostmi vlastníka, kdy většinou není možné dané aktivní jednání vyžadovat na vlastníkovi, protože nemá specifické technické schopnosti nebo technické možnosti. Povinnost aktivního konání je například v § 68 ZOPK, kdy vlastníci pozemků zlepšují podle svých možností stav dochovaného přírodního a krajinného prostředí za účelem zachování druhového bohatství přírody a udržení systému ekologické stability.

- *Zásah do nakládání s věcí (ius disponendi)*

Oproti zásahům do užívání věci jsou v mnohem menším počtu zastoupeny případy omezení (zásahu) nakládání s věcí (*ius disponendi*). Dle tohoto kritéria můžeme odlišit zákonné předkupní právo, které je pro oblast ochrany životního prostředí časté a je zakotveno v ZOPK¹⁵⁸. Mimo tento zákon předkupní právo ještě obsahuje stavební zákon a zákon o státní památkové péči.

- *Zásah do práva věc zničit (ius abutendi)*

Smyslem ochrany životního prostředí, je ochrana, aby přírodní zdroje (životní prostředí) nebyly poškozovány – například nadměrnou těžbou lesa požívající zvláštní environmentální ochrany. Zásahy do práva nakládat s věcí (regulující chování, aby životní

¹⁵⁸ Viz ustanovení § 61 odst. 1 ZOPK – Ústavní soud se vysloveně vyjádřil k tomu více v nálezu Ústavního soudu ze dne 25. 9. 2018, Pl. ÚS 18/17, „Uvedenou právní úpravou se pouze omezuje jedna ze složek vlastnické triády – dispoziční oprávnění (*ius disponendi*), a to ještě nikoli v celém jejím rozsahu, nýbrž jen v možnosti absolutně volného úplatného převodu zatíženého pozemku.“ (bod 127).

prostředí požívalo ochranu) bude tedy přímo spojeno s tím, že věc se činností nesmí zničit, respektive poškodit.

Další oprávnění (jako například právo věc držet - *ius possidendi*, právo věc požívat - *ius fruendi* nebo právo věc opustit - *ius dereliquendi*) v mezích nebo omezení vlastnického práva z environmentálních důvodů nemůžeme najít, nebo jsem toho názoru, že nejsou ani prakticky realizovatelné (například právo věc opustit).

b) Dle povahy omezovaného vlastníka

Nepřijatou novelizací ZOPK vláda navrhla dělení dle povahy omezovaného vlastníka, což spočívalo v tom, že by stát neplatil státním organizacím za omezení vlastnického práva (z důvodu, že by stát platil sám státu)¹⁵⁹. Vzhledem k tomu, že problematika se zejména týká nároku na náhradu, bližší rozebrání je v kapitole 4.2.

c) Dle charakteru omezení:

Pro úplnost, dalším z rozdělení omezení vlastnického práva je na vnitřní omezení (tzv. meze vlastnického práva) dle článku 11 odst. 3 Listiny a vnější omezení (tzv. pravé omezení) dle článku 11 odst. 4 Listiny, jak rozebíráno výše. S ohledem na nedávnou rozhodovací praxi Nejvyššího soudu se nicméně rozlišování mezi odst. 3 a odst. 4 a praxí spíše začíná stírat.

d) Dle povahy ukládané povinnosti

- *Povinnost něco konat (facere)*

Povinnost něco konat nejsou velmi časté, kdy, jak bylo rozebíráno u *ius utendi* výše, realizace povinností někdy naráží na technické schopnosti a možnosti vlastníků. Příkladem může být aktivní povinnost dle ZOPK, kdy jsou chráněny dřeviny před poškození a ničením. Vlastník pozemku, na kterém se dřeviny nacházejí, je povinen provádět činnosti, které přispívají k dobré péči o dřeviny, resp. pokud dojde k nákaze dřevin chorobou, může být vlastníkově uloženo orgánem ochrany přírody a krajiny provedení nezbytných zásahů¹⁶⁰.

¹⁵⁹ Týkalo se o návrh zákona, kterým se mění zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů /sněmovní tisk 739/5/ - zamítnutý Senátem.

¹⁶⁰ Viz ustanovení § 7 odst. 3 ZOPK.

- *Povinnost něco dát (dare)*

Povinnost dare je v oblasti omezení vlastnického práva výjimečně zastoupena – můžeme o ní mluvit v situaci zatížení poplatky nebo daněmi. Příkladem je odvod za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu¹⁶¹ nebo poplatek za odnětí pozemků plnění funkcí lesa¹⁶².

- *Povinnost se zdržet nějakého chování (omittere)*

Povinnost zdržet se nějakého chování je nejčastěji se vyskytující, kdy má podobu různých specifických zákazů, ať už ve pouhých zákazech nebo podmiňujících vydání dalšího aktu správním orgánem (například souhlasu). Příkladem může být zákaz provádět činnosti poškozující nebo ohrožující vydatnost, jakost nebo zdravotní nezávadnost vodního zdroje v ochranném pásmu I. a II. stupně¹⁶³.

- *Povinnost něco strpět (pati)*

Povinnosti vlastníka něco strpět je také dle mého názoru častá, kdy jednu z četných povinností je povinnost strpět vstup osob (například vlastník pozemku, na kterém je umístěna stavba k vodohospodářským melioracím pozemků je povinen strpět, aby se jeho pozemek užil v nezbytné míře k údržbě stavby k vodohospodářským melioracím pozemků¹⁶⁴).

e) Dle složky životního prostředí

Intuitivní rozřazení jednotlivých omezení je možné podle složky životního prostředí, která je daným omezením chráněna. Takto lze rozlišovat *ochranu vody, ochranu přírody a krajiny, ochranu lesa, ochranu zemědělského půdního fondu, ochranu území* (územní plánování a rozhodování v území), *ochrana hornin, ochrana energie/energetiky a infrastruktury*, a pak zvláště ještě oblasti *myslivosti, lázeňství, ochranu kulturních památek, rybářství, ochrana před hlukem – veřejné zdraví a geologické práce*.

¹⁶¹ Viz ustanovení § 9 a násl. zákona o zemědělském půdním fondu.

¹⁶² Viz ustanovení § 15 a násl. lesního zákona.

¹⁶³ Viz ustanovení § 30 odst. 8 vodního zákona.

¹⁶⁴ Viz ustanovení § 56 odst. 4 vodního zákona.

f) Forma pramene omezení vlastnického práva

- *Omezení vzniklá zákonem*

Omezení či zákaz činnosti normativním právním aktem se vyskytuje ve několika odlišných formách, a to buď (i) pouze zákonem upravené omezení bez dalšího (například zákonné předkupní právo¹⁶⁵), (ii) úprava v zákoně a následně v prováděcím právním předpise (například nařízením vlády jsou vyhlášovány chráněné krajinné oblasti¹⁶⁶), dále (iii) zákonem stanovené omezení s tím, že územní rozsah takového omezení upravuje navazující akt (například omezení, respektive zákazy, v zóně záplavových území¹⁶⁷), a (iv) omezení je upraveno v zákoně a individuální správní akt pak ověří, zda konkrétní záměr spadá do rozsahu zákonného zásahu či omezení (například souhlas orgánu ochrany přírody a krajiny se zásahem do krajinného rázu¹⁶⁸).

- *Individuální správní akty*

Individuální správní akt může určit několik buď jednotlivých omezení do vlastnického práva (příklad uložení změny kultury a nápravných opatření na zemědělském půdním fondu¹⁶⁹) nebo až vyhlásit chráněné území (zřízení chráněných ložiskových území, která určuje rozhodnutím Ministerstvo životního prostředí po projednání s orgánem kraje a v součinnosti s Ministrem průmyslu a obchodu, obvodním báňským úřadem a po dohodě s orgánem územního plánování a stavebním úřadem¹⁷⁰).

- *Opatření obecné povahy*

Opatření obecné povahy může mít v ochraně přírody a krajiny dvě role, a to buď se samotným opatřením stanoví omezení (zásah) do vlastnického práva¹⁷¹ nebo samotné omezení stanoví zákon a podrobnosti jsou upraveny v opatření obecné povahy¹⁷².

¹⁶⁵ Viz ustanovení § 61 ZOPK.

¹⁶⁶ Viz ustanovení § 25 odst. 3 a § 45e odst. 1 ZOPK.

¹⁶⁷ Viz ustanovení § 67 vodního zákona.

¹⁶⁸ Viz ustanovení § 12 odst. 1 ZOPK.

¹⁶⁹ Viz ustanovení § 2 odst. 3 zákona o zemědělském půdním fondu.

¹⁷⁰ Viz ustanovení § 17 odst. 1 horního zákona spolu s vyhláškou č. 364/1992 Sb., o chráněných ložiskových územích.

¹⁷¹ Viz ustanovení § 64 ZOPK.

¹⁷² Viz záplavová území a jejich aktivní zóny (dle ustanovení § 66 odstavce 7 vodního zákona).

- *Závazné stanovisko nebo souhlas*

V tomto případě dochází k omezení vlastnického práva tím, že k určité činnosti je nutné získat pozitivní závazné stanovisko či souhlas (například u ptačích oblastí¹⁷³). Negativním závazným stanoviskem pak následně dojde k znemožnění činnosti, a tím k omezení (zásahu) do vlastnického práva.

- *Ostatní akty*

Například lesní hospodářské plán a lesní hospodářské osnovy stanovují omezení nebo zákaz činnosti.

- *Veřejnoprávní smlouvy*

Mezi příslušným orgánem státní správy a dotčeným vlastníkem je možné uzavřít smlouvu upravující dané omezení – příkladem je zákonem preferovaná smluvní ochrana zvláště chráněných území nebo památného stromu dle ZOPK¹⁷⁴, kdy lze prohlásit dané území za chráněné (například místo toho, aby se vyhlásila přírodní rezervace). Není-li taková smlouva nicméně uzavřena, může příslušný orgán státní správy vydat relevantní správní akt, pokud jsou k tomu splněny zákonné podmínky.

g) Dle nároku na náhradu

Omezení vlastnického práva dále můžeme dělit dle toho, že (i) není přiznán nárok na náhradu újmy, (ii) nárok na náhradu vyplývá ze zákona, (iii) nárok není upraven v zákoně, ale přiznán přímou aplikací článku 11 odstavce 4 Listiny, nebo (iv) nárok na náhradu byl domluven. Více k této typologii v kapitole 4.3.

h) Zvláštní kategorie omezení

- *Modifikace vlastnického práva*

Některé složky životního prostředí a přírodní zdroje, respektive jejich části, nemohou být předmětem vlastnického práva, čímž se prakticky samotné vlastnické právo využívá k ochraně životního prostředí. Je otázkou, zda je efektivní forma ochrany tím, že daná

¹⁷³ Viz ustanovení § 4 odst. 5 ZOPK, kdy orgán ochrany přírody vydá souhlas ke schválení lesních hospodářských plánů a protokolárnímu předání lesních hospodářských osnov, pokud tyto plány nebo osnovy nemají významný negativní vliv na příznivý stav předmětu ochrany evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti.

¹⁷⁴ Viz ustanovení § 68 odst. 2 ZOPK.

složka životního prostředí nebo přírodního zdroje nemůže být předmětem ochrany. Nicméně složky životního prostředí a přírodních zdrojů musí být ochráněny bez ohledu a bez rozdílu na to, zda mohou být předmětem vlastnického práva. Dle mého pohledu tím, že daná část životního prostředí vůbec nemůže být předmětem vlastnického práva, je samo o sobě omezení vlastnického práva. Předmětem vlastnictví nemůže být například jeskyně¹⁷⁵, dále ovzduší¹⁷⁶, či přirozeně se vyskytující vody a volně žijící živočichové.¹⁷⁷

- *Veřejné užívání*

Specifickou kategorií omezení vlastnického práva vnímám omezení veřejným užíváním. Jedná se užívání statku, zejména pozemků, které neomezuje, že jej mohou užívat jakýkoliv uživatelé daným způsobem – je otázkou, zda v takovém případě se jedná o environmentální ochranu nebo naopak zhoršení podmínek pro přírodní zdroje. Pro životní prostředí je významné v § 19 lesního zákona obecné užívání lesa a dále obecné nakládání vodami ve vodním zákoně. Právní věda ani judikatura se sice neshoduje na povaze tohoto omezení, nicméně za něj náhrada nenáleží.¹⁷⁸

3.3. Omezení vlastnického práva přijatá v posledním období

Přístup k omezení vlastnického práva z důvodu ochrany životního prostředí se neustále mění a vyvíjí – ať už vlivem různých nálad ve společnosti, politickým režimem, fází volebního období, vládou, mezinárodními závazky či novými informacemi o zhoršujícím se klimatu. Proto je otázkou, jak se vyvinula a jakým směrem se posunula právní úprava omezení vlastnického práva z environmentálních důvodů v posledních pěti letech – dalším, respektive vyšší mírou omezení vlastnického práva z důvodu ochrany životního prostředí nebo naopak zmírnění, či dokonce odstranění doposud existujících omezení? Otázkou dále zůstává, zda ochrana životního prostředí je vyšší a efektivnější, pokud dochází ke zvýšené zátěži vlastníků a výkonu jejich vlastnického práva.

Analýzu, kam se posunula právní úprava v posledních pěti letech, provedu na třech klíčových zákonech ochrany životního prostředí: zákonu o ochraně přírody a krajiny,

¹⁷⁵ Viz ustanovení § 61 odstavce 3 ZOPK.

¹⁷⁶ Viz ovzduší není způsobilý předmět vlastnictví, kdy s výjimkou zák. č. 383/2012 Sb. o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů lze mluvit o tom, že povolenka na emise skleníkových plynů má majetkovou hodnotu (§ 2 písm. o)).

¹⁷⁷ Viz ustanovení § 1046 odst. 1 občanského zákoníku („*Divoké zvíře je bez pána, dokud žije na svobodě.*“)

¹⁷⁸ Více rozebíráno například MÁCHA, A. Veřejné užívání jako omezení vlastnického práva. *Právní rozhledy*. 2015. č. 10. str. 363.

vodního zákona a zákona o zemědělském půdním fondu. Zároveň se nebudu vyjadřovat ke každé novelizaci, ale pouze k těm, které k tématu považuji za důležité a v rámci těchto novel se samozřejmě zaměřím jen na aspekty omezení z environmentálních důvodů. Pro přehlednost mezi 1. 7. 2017 až 31. 12. 2022 nabyly účinnosti několik novelizací těchto zákonů, kdy u zákona na ochranu přírody a krajiny se jednalo o čtyři novelizace (pouze jedna výhradně novelizující pouze zákon o ochraně přírody a krajiny a ostatní v souvislosti se změnou jiných zákonů, případně implementující evropské předpisy), u vodního zákona deset novelizací (dvě samostatně novelizující vodní zákon) a u zákona na ochranu zemědělského půdního fondu sedm novelizací (ani jedna z nich není novelizace přímo pouze zákona o ochraně zemědělského půdního fondu). U zákona o ochraně přírody a krajiny bych chtěla analyzovat změny nejvýznamnější novely zákonem č. 123/2017 Sb., u vodního zákona novelizace samostatnými zákony č. 113/2018 Sb. a 544/2021 Sb. s výjimkou u náhrad na změny novelizací zákonem č. 303/2013 Sb., neboť mezi lety 2017 až 2019 došlo k významnému vývoji vydáním výkladu Ministerstva zemědělství a judikaturou Nejvyššího soudu, a u zákona na ochranu zemědělského půdního fondu se pak zaměřím zejména na připravenou novelizaci.

Pro úplnost doplňuji, že návrhů na novelizaci zákonů bylo v období 2017 až 2022 více, nicméně u některých skončilo projednání sněmovního tisku s koncem volebního období¹⁷⁹.

3.3.1. Novela zákona o ochraně přírody a krajiny

a) Novela z 1. června 2017 (zákon č. 123/2017 Sb.)

- Omezení zveřejněním záměru na vyhlášení zvláště chráněného území

Nově se od okamžiku zveřejnění záměru na vyhlášení území za zvláště chráněné území až do jeho samotného vyhlášení (maximálně po dobu dvou let), musí každý vlastník nemovitosti v zasaženém území zprostit všech zásahů, které by negativně měnily či poškozovaly dochovaný stav přírody ke zvláštní ochraně¹⁸⁰. Dle mého názoru se jedná o velmi široké omezení, které může být dokonce intenzivnější než samotná ochrana zvláště chráněným územím, protože znění „*negativně měnit či poškozovat dochovaný stav přírody*“

¹⁷⁹ Například novela zákona o ochraně zemědělského půdního fondu pod sněmovním tiskem č. 515/0 (z roku 2019).

¹⁸⁰ Ustanovení § 40 odst. 5 ZOPK.

může být skutečně vykládáno velmi široce. Nicméně vzhledem k tomu, že orgán ochrany přírody dle § 40 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny zasílá návrh bližších ochranných podmínek, chování vlastníků by nejméně mělo být v souladu s těmito podmínkami. Pouhým vyhlášením záměru budou tedy vlastníci, nájemci, pachtýři výrazně omezeni, například omezením v zemědělském a lesním hospodaření nebudou moc požívat intenzivní technologie, biocidy a jiné. Vzhledem k tomu, že omezení plyne z § 40 zákona o ochraně přírody a krajiny, které je v části třetí zákona, měli by pak vlastníci mít právo žádat u orgánu ochrany náhradu dle § 58 ZOPK. Důvodová zpráva změnu neodůvodňuje, že by předcházející právní stav poškozoval stav přírody a krajiny, a blíže tím znovuzavedení předběžné ochrany vyhlášeného území neodůvodňuje. Na jednu stranu je pochopitelný záměr zákonodárce chránit území před zásahy, které by se vlastníci snažili rychle učinit před tím, než bude vyhlášeno zvláště chráněné území. Na druhou stranu problematické může působit to, že omezení začíná již samotným záměrem, a dále tím, že není dostatečně vymezeno a je vágně napsáno, je relativně široké. K vyhlášení zvláště chráněného území nakonec nemusí dojít, nicméně vlastníci zasažení dosavadním omezením kvůli zveřejnění záměru by měli mít právo na náhradu újmy v souladu s § 58 ZOPK; stejně tak další nástroje včetně toho, že každý záměr na vyhlášení zvláště chráněného území musí být řádně odůvodněn.

- Ostatní změny

Novela obsahuje několik dílčích změn, které mají z jednoho pohledu logické odůvodnění (například úspora veřejných financí), ale shledávám je za nesystematické vzhledem ke vztahu pro budoucí omezení vlastnického práva. Nelogickým a nekoncepčním hodnotím odlišnou úpravu oznámení vlastníků na vyhlášení maloplošného chráněného území a velkoplošného chráněného území. Dle § 40 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny by totiž vlastníků dotčených nemovitostí mělo být vyhlášení národní přírodní rezervace, přírodní rezervace, národní přírodní památky, přírodní památky nebo ochranného pásma těchto území orgánem ochrany přírody a krajiny zasláno jako písemné oznámení, ale oproti tomu k záměru vyhlášení národního parku, chráněné krajinné oblasti nebo ochranného pásma národního parku Ministerstvo životního prostředí nebude jednotlivě vlastníků písemně zasílat, ale doručí formou veřejné vyhlášky – tedy text se vyvěsí na úřední desce po dobu 15 dnů. Podle mého názoru tento rozdílný přístup k oznámení

záměru Ministerstvem životního prostředí nejde odůvodnit snahou o úspory financí, spíše se jedná o nekonzistentní a nejednotný přístup, zejména s ohledem na to, že vlastníci musí již pouhým vyhlášením záměru zvláště chráněného území výrazně omezit své činnosti, a tím dochází k omezení výkonu jejich vlastnického práva, o kterém by měli být náležitě informováni, což pochybuji, že formou veřejné vyhlášky se ve všech případech stane.

- Rozšíření zákazu zcizovat státní pozemky v národních parcích

Novelou zásadně došlo k rozšíření zákazu zcizovat pozemky ve vlastnictví státu na území národních parků, kdy původně zákon o ochraně přírody a krajiny § 23 odst. 1 omezoval jen zcizování některých druhů pozemků, a to jen (i) lesy¹⁸¹, lesní půdní fond, vodní toky a vodní plochy a (ii) pokud jsou ke dni nabytí účinnosti tohoto zákona ve státním vlastnictví (tedy ke dni 1. června 1996, kdy na území České republiky převládalo státní vlastnictví, takže dopad ustanovení toto časové omezení nemá velký), kdy se jednalo o blokační ustanovení proti privatizaci určitých typů pozemků, které mají mít klíčovou roli v ochraně přírody a krajiny.

Po novelizaci pozemky na území národních parků ve státním vlastnictví nelze zcizit, tedy stát je nesmí prodat, směnit ani darovat, tedy nemůže převést vlastnictví k pozemkům na soukromou osobu, a to včetně obcí a krajů¹⁸² (§ 23 odst. 1 ZOPK „*Na území národních parků nelze zcizit pozemky, které jsou ve vlastnictví státu.*“). Podle odstavce 2 stejného paragrafu se však za takové zcizení podle odstavce 1 nepovažují směny pozemků odůvodněné zájmy ochrany přírody. Nadále tak bude možné například směnit pozemek v I. zóně národního parku se soukromou osobou (obcí) za okrajový pozemek v III. zóně národního parku, což by přineslo nejen pro správu národního parku výhody pro jednotný management, ale také pro samotného jednotlivce kvůli nižší míře omezení. S účinností od 1. ledna 2018 se tedy dané omezení výrazně rozšiřuje, a to že se bude vztahovat na a to že se bude vztahovat na všechny pozemky národního parku, kdy tedy opadáva limitace

¹⁸¹ Les je definován dle ustanovení § 2 písmena a) lesního zákona jako „*lesní porosty s jejich prostředím a pozemky určené k plnění funkcí lesa*“ s tím, že funkcí lesa je myšleno § 2 písm. b) lesního „*přínosy podmíněné existencí lesa, které se člení na produkční a mimoprodukční*“.

¹⁸² STEJSKAL, V. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář.* § 23 odstavec 1. opak. cit.

typem pozemku, ale také časem nabytí¹⁸³. Toto znění bylo přijato na základě pozměňovacího návrhu poslance pana Jiřího Junka, kdy původně Ministerstvo životního prostředí navrhovalo mírnější omezení, a to že by se měl vztahovat na všechny pozemky ve „s výjimkou zastavěných území obcí a zastavitelných ploch obcí“¹⁸⁴. V průběhu jednání v Poslanecké sněmovně nicméně převládl názor vyššího omezení převodu vlastnického práva státních pozemků, kdy dle pozměňovacího návrhu pana Junka by původní návrh Ministerstva životního prostředí znamenal navýšení tlaku (již v roce 2017 označeného jako obrovský tlak) na rozprodej pozemků v majetku státu a s tím souvisejícího korupčního potenciálu.

Otázkou zůstává, zda je státní vlastnictví vhodnou a efektivní formou ochrany životního prostředí.¹⁸⁵ Obecně platí, že pokud stát vyhlásí dané území národním parkem vyslovuje tím nutnost daného území a jeho životní prostředí více chránit, a proto pokud zde stát vykonává vlastnická práva bude tento výkon, respektive by měl být, v souladu se zájmy na vyšší ochraně přírody a krajiny. Nemělo by zde pak tedy docházet k samotnému konfliktu výkonu vlastnického práva a zájmu na ochraně přírody a krajiny, kdy toto podporuje § 61 odstavce 2 zákona o ochraně přírody a krajiny tím, že k výkupu pozemků má státu sloužit příspěvek ze Státního fondu životního prostředí České republiky a správu pak má na starost správa národního parku, případně Agentura ochrany přírody a krajiny¹⁸⁶. Nicméně za obecnou shodu považují to, že správa chráněných území lze na pozemcích ve vlastnictví státu provádět levněji, kdy nejen stát má možnost jednotného managementu území¹⁸⁷ (ať už efektivnějšího, ale dle mně může dojít k realizaci ambicióznějších plánů než při nutnosti koordinace s jednotlivými soukromými vlastníky, ale na druhou stranu na území národních parků velkým množstvím fyzických osob a soukromých právnických osob, ani do rozměry takového území, nevlastní), ale také s ohledem na šetrnost veřejných financí na poskytování náhrad dle § 58 zákona o ochraně

¹⁸³ Na převody pozemků v národním parku je pak ještě vztahují další omezení v podobě souhlasů jiných státních orgánů, případně limitace daná jinými zákony, například § 6 odstavce 1 písm. f) zákona č. 503 / 2012 Sb., o Státním pozemkovém úřadu (zakazující převod zemědělských pozemků).

¹⁸⁴ Důvodová zpráva novele ZOPK, zákona č. 123/2017 Sb. sněmovní tisk 501. str. 65.

¹⁸⁵ Jednotlivé nástroje pro stát a relevantní orgány státu (ať už správy národního parku, či jiné organizační složky státu) blíže rozebírá FRANKOVÁ, M. Stát jako vlastník pozemků při ochraně národních parků. str. 216. In: JANČÁROVÁ, I., *Vlastník a podnikatel při ochraně životního prostředí*. Masarykova univerzita Brno: 2015.

¹⁸⁶ Blíže FRANKOVÁ, M. Stát jako vlastník pozemků při ochraně národních parků. str. 212. In: JANČÁROVÁ, I., *Vlastník a podnikatel při ochraně životního prostředí*. opak. cit.

¹⁸⁷ Jednotný management území viz STEJSKAL, V. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. § 58. opak. cit.

přírody a krajiny. Nelze opomíjet to, že na pozemku ve vlastnictví státu se nebude dít nic, s čím by stát, nebo v jakékoliv formě organizační složka státu, nesouhlasil¹⁸⁸.

Obecně oproti nucenému omezování vlastnického práva velmi vítám využívání soukromoprávních nástrojů k ochraně životního prostředí, nicméně státní vlastnictví podle mě nemůže nahrazovat veřejnoprávní regulaci hospodaření a výkonu vlastnického práva a už vůbec ne být nástrojem, jak předcházet a zamezit korupci na úrovni obcí. Zcela se ztotožňuji s názorem J. Hanáka¹⁸⁹, a to že stát, respektive příslušné orgány veřejné moci, mají řadu jiných nástrojů k regulaci chování poškozující životní prostředí, a to zejména nástroji základních a bližších podmínek národních parků.

Případné potřeby obcí ve veřejném zájmu – například zřízení parkoviště na pozemku vlastněném státem – bude možné řešit např. zřízením věcných práv k věci cizí (služebností či práva stavby). Přestože tedy novela § 23 odst. 1 ZOPK je zpřísněním zákazu převodu státního pozemku dle mého názoru proto, aby se zamezilo stavební činnosti na území národních parků, pokud bude vůle veřejných orgánů (myšleno spíše jednotlivých úředníků) vyhovět investorovi nebo developerovi, stále veřejné orgány budou mít nástroje a možnosti tak učinit cestou služebností nebo zejména právem stavby. Novelou dle mě nezmizí riziko korupčního jednání nebo jiné zneužití práva.

- Úpravy předkupního práva § 61 ZOPK

Mimo § 23 je dále § 61 ZOPK dalším ustanovením zákona, které zajišťuje ochranu životního prostředí tím, abych se stát stal vlastníkem pozemků na území národních parků a byl novelou zákonem č. 123/2017 Sb. také významně změněn. Předkupní právo státu vychází z myšlenky, že stát je nejvhodnější subjekt, který se může starat a rozhodovat o nakládání s nejcennějším územím k ochraně přírody a krajiny, kdy v současné době slouží také k zamezení stavební činnosti, že pozemky nebudou rozprodány developerům (respektive jím k tomu vytvořeným prázdňým společnostem tzv. „SPV“ jako používaný anglický pojem pro *Special Purpose Vehicle*). U předkupního práva dochází novelou zák.

¹⁸⁸ HANÁK, J. Další omezení vlastnického práva k pozemkům z důvodu ochrany přírody a krajiny: krok správným směrem? Str. 60. In: JANČÁŘOVÁ, I., DUDOVÁ, J. (eds.). *Ochrana přírody při rozvojových činnostech a jiné střety zájmů při využití území : sborník z konference*. opak. cit.

¹⁸⁹ HANÁK, J. Další omezení vlastnického práva k pozemkům z důvodu ochrany přírody a krajiny: krok správným směrem? 62. In: JANČÁŘOVÁ, I., DUDOVÁ, J. (eds.). *Ochrana přírody při rozvojových činnostech a jiné střety zájmů při využití území : sborník z konference*. opak. cit.

123/2017 Sb.¹⁹⁰ ke změně, že (i) předkupní právo je výslovně zapsané ve prospěch České republiky, (ii) zavádí se povinnost Ministerstvu životního prostředí podat návrh na zápis předkupního práva do katastru nemovitostí (více k tomu v kapitole 6.2.1), a (iii) převodní smlouvu by za ČR uzavírala Agentura ochrany přírody a krajiny České republiky nebo správa národního parku. Nelze opomenout úpravu podmínek vzniku samotného předkupního práva, kdy předkupní právo se vztahuje na pozemky ležící mimo zastavěná území obcí a ne „mimo sídelní útvary“, což vzhledem k chybějící definici sídelní útvary a z toho souvisejícími soudními spory lze jen uvítat¹⁹¹. Ustanovení, již výslovně obsahuje, že se předkupní právo vztahuje i na situace, kdy se pozemky nacházejí v předmětných území jen zčásti, což rozšiřuje okruh dotčených pozemků. S názory, že vlastník nemá v přijaté novele žádná zaručená práva (například minimální cenu nebo možnost opravných prostředků), a tím jsou podmínky „*mnohem brutálnější, než v minulosti diskutované*“¹⁹² nesouhlasím, neboť novela se snaží zpřesnit již existující výkon předkupního práva, kdy podmínky předkupního práva se budou řídit občanským zákoníkem a pro institut předkupního práva samotného není nutné stanovit minimální cenu, neboť podstata předkupního práva je taková, že když prodávající má v úmyslu nemovitost prodat třetí osobě, má ji předkupník (tedy stát, respektive Agentura ochrany přírody a krajiny) možnost koupit za stejných podmínek jako tento potenciální koupěchtivý.

Stejně jako u zákazu zcizovat pozemky mi přijde vhodné, že se zákonodárce snaží jít cestou využívat v regulaci soukromoprávní nástroje oproti veřejnoprávním zákazům či jiným omezením výkonu soukromého vlastnického práva. Dá se shrnout, že novelou zák. 123/2017 Sb. se většina změn soustředila na odstranění dosavadních interpretačních nebo jiných obtíží výkonu práva a dále částečnému rozšíření omezení, a to rozšířením okruhu

¹⁹⁰ Znění ustanovení § 61 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny ve znění účinném po této novele: „Česká republika má předkupní právo k nezastavěným pozemkům ležícím mimo zastavěná území obcí na území národních parků, národních přírodních rezervací, národních přírodních památek a pozemkům souvisejícím s jeskyněmi. Ministerstvo životního prostředí podá neprodleně návrh na zápis předkupního práva do katastru nemovitostí. Vlastníci těchto pozemků jsou povinni v případě jejich zamýšleného prodeje přednostně nabídnout tyto pozemky ke koupi orgánu ochrany přírody, a to i v případě, že se tyto pozemky nacházejí v předmětných územích jen zčásti. Pokud orgán ochrany přírody neprojeví o tyto pozemky do 60 dnů od doručení nabídky pozemku ke koupi písemný zájem, mohou vlastníci zamýšlený prodej uskutečnit.“ (podtržení doplněno, jako zdůraznění změn novelou)

¹⁹¹ Rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 28.11.2019, sp. zn. 22 Cdo 1691/2018.

¹⁹² Viz HAVEL, P. *Všeho moc škodí, i v ochraně krajiny*. [online]. Asociace soukromých zemědělců. [cit. 15. 7. 2023]. Dostupné z: <http://www.asz.cz/cs/aktualne-z-asz/vseho-moc-skodi-i-v-ochrane-krajiny.html>

zasažených pozemků¹⁹³. Ani tento nástroj dle mě nezabrání chybným postupům státních orgánů, korupci a zneužití práva.

Zákon o ochraně přírody a krajiny dále změnila „Anti-invazivní novela“ z roku 2021¹⁹⁴ implementující předpisy Evropské unie v oblasti invazních nepůvodních druhů, která umožnila realizaci povinného zápisu předkupního práva v katastru nemovitostí Ministerstvem životního prostředí, který dle původního znění účinného mezi 2017-2021 nebylo možné provést, protože chyběla konkrétní forma listiny k jeho zápisu (blíže v kap. 6.1.1).

3.3.2. Novela vodního zákona

Novely vodního zákona (zák. č. 113/2018 Sb. a zák. č. 544/2020 Sb.) přenesly několik změn v regulaci, které dopadají na konkrétní oprávnění výkonu vlastnického práva, a tím jej dále omezují, zejména oprávnění užívat věc. Obecně bych změny shrnula do dvou velkých kategorií, a to změny přinášející opatření proti suchu (novela zák. č. 544/2020 Sb. se nazývá tzv. suchá novela) a zabezpečující další prevenci proti haváriím. V rámci omezení vlastnického práva zavedené nové povinnosti obecně většinou spadají do kategorie pojmového znaku vlastnického práva.

Suchá novela přinesla změny ve vztahu k vyšší ochraně povrchových a podzemních vod, které jsou nově definovány jako nenahraditelné a ohrožené složky životního prostředí, kdy je dále kladen důraz na zachování vodních zdrojů a předejití nedostatku a vysoušení vod. Suchá novela proto přináší řadu změn, a to například vymezení definice vodní linie (jako kontinuálně propojené sítě vodních toků a ostatních vodních linií), změna odvádění odpadních vod ze staveb, dále by stavebník měl zabezpečit omezení odtoku dešťové vody, případně jejich zadržování a řízené odvádění nebo kombinaci těchto způsobů. V novele najdeme nejen opatření k vyššímu omezení vlastnického práva (protože to k ochraně vod přirozeně patří), ale také zmírnění již stávajícího omezení vlastnického práva, kdy §15c se novela zaměřuje na odstraňování vodních děl vybudovaných před rokem 2002, které svoji původní primární funkci již neplní a k obnově původního přirozeného koryta drobného vodního toku postačí ohlášení jeho vlastníka vodoprávnímu úřadu. Mimo plán na zvládnutí sucha a nedostatek vody novela

¹⁹³ Předkupní právo se vztahuje na pozemek, i když je v chráněném území jen zčásti.

¹⁹⁴ Zák. č. 364/2021 Sb.

přináší dílčí úpravy již existujícího omezení vlastnického práva, kdy v § 21 odst. 7 vodního zákona upřesňuje oprávnění zaměstnanců správců povodí a pověřených odborných subjektů pro vstupy na cizí pozemky, do cizích staveb a dalších prostor užívaných pro podnikatelskou činnost.

3.3.3. Novela zákona o zemědělském půdním fondu

Mezi lety 2017 až 2022 byl zákon o ochraně zemědělského půdního fondu několikrát novelizován, ale vždy v souvislosti se změnou, případně přijetím, jiného zákona (například v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich¹⁹⁵, se změnou vodního zákona¹⁹⁶, změnou zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací¹⁹⁷).

Půda, která tvoří zemědělský půdní fond, je živý ekosystém, na kterém závisí nejen přežití ale také budoucí prosperita všech biologických společenstev, a je tím nejcennějším přírodním bohatstvím. Půda sestává klíčovou roli také pro potlačování nežádoucích jevů, zejména klimatických změn, a má podstatnou roli pro environmentální stabilitu krajiny a prevenci rizik povodní a zároveň nástroj k zadržování vody se souvisejícím problémem sucha. V důsledku toho Ministerstvo životního prostředí v roce 2022 připravilo významnou novelu zákona o ochraně zemědělského půdního fondu, která je ke dni uzavření rukopisu této práce ve fázi před jednáním v Parlamentu České republiky, a proto bližší analýza této novely je v kapitole 5. jako budoucí legislativa.

3.4. Dílčí shrnutí

Výkon vlastnického práva může být limitován dvěma způsoby, a to (i) ve smyslu čl. 11 odst. 3 Listiny jako meze vlastnického práva představující povinnosti ze závazku vlastnictví, kdy výkon vlastnického práva nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem, nebo (ii) ve smyslu pravého omezení vlastnického práva dle čl. 11 odst. 4 Listiny jako omezení na základě zákona, ve

¹⁹⁵ Novelizace zákonem č. 183/2017 Sb.

¹⁹⁶ Novelizace zákonem č. 544/2020 Sb.

¹⁹⁷ Novelizace zákonem č. 403/2020 Sb.

veřejném zájmu a za náhradu. Takové omezení přesahuje rámec mezí, jež vyplývají pro všechny subjekty vlastnického práva na principu rovnosti.

Odpověď na otázku, jak rozpoznat mezi sebou případy zásahu do vlastnického práva – tedy omezení dle čl. 11 odst. 3 Listiny (meze vlastnického práva) a omezení dle čl. 11 odst. 4 Listiny – není jednoznačná, kdy alespoň judikatura přinesla a stále přináší kvalifikační znaky těchto dvou skupin omezení. Z rozhodovací praxe Ústavního soudu dovozují dvě základní předpoklady pro omezení ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny, a to že se musí jednat o kvalifikovaný případ, v rámci něhož se jedná o omezení nad rámec povinností, které platí pro všechny subjekty vlastnického práva. Dále takové omezení musí být vyšší intenzity, kdy ukazateli o vyšší intenzitě jsou například délka trvání omezení nebo rozsah vyloučení realizace vlastnického práva, tedy buď zcela nebo podstatnou měrou znemožnění výkonu vlastnického práva.

Dle čl. 11 odst. 3 Listiny se jedná o hranice výkonu vlastnického práva zákonem chráněných obecných zájmů, kdy na druhé straně omezení dle čl. 11 odst. 4 Listiny je možné jen ve veřejném zájmu. Definovat v zákoně, ani blíže v judikatuře veřejný zájem není možné pro zachování dělby moci na moc zákonodárnou, výkonnou a soudní. Právní předpisy a soudní praxe jen blíže charakterizuje veřejný zájem jako neurčitý právní pojem, ale v každém individuálním případě se musí posoudit jeho konkrétní existence v průběhu správního řízení. „*Z odůvodnění správního rozhodnutí pak musí zřetelně vyplynout, proč veřejný zájem převážil nad řadou jiných partikulárních zájmů. ... Z těchto důvodů je zjišťování veřejného zájmu v konkrétním případě typicky pravomocí moci výkonné, a nikoliv zákonodárné.*“¹⁹⁸ Pokud by byl veřejný zájem u konkrétního projektu upraven v zákoně, bylo by tím také omezeno právo na soudní přezkum. Výjimku představuje označení zákonem skupiny činností, které jsou ve veřejném zájmu jako u ustanovení § 58 ZOPK nebo § 33 lázeňského zákona. Veřejný zájem se jinak v průběhu doby a času mění, a proto se bude také měnit samotný pohled na hranici, co je už omezení vlastnického práva dle čl. 11 odst. 4 Listiny a co je naopak pouze mezi vlastnického práva bez nároku na náhradu. Z pohledu vztahu mezi obecným a veřejným zájem docházím k závěru, že obecný zájem je pojmem nadřazeným veřejnému zájmu, protože jej vnímám, že zahrnuje jak veřejný zájem, tak dále obecně chráněné hodnoty nižší intenzity. Ve vztahu k charakteru zásahů do vlastnického práva má proto odlišení

¹⁹⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 28.6.2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04.

mezi obecným a veřejným zájem menší význam, protože nalezení veřejného zájmu je používáno k ospravedlnění pravého omezení vlastnického práva, když ale základní hodnocení v otázce pravého omezení (a s tím související poskytnutí náhrady) záleží na intenzitě omezení.

Přestože z právní nauky by se stále mohlo znát, že je klíčové rozlišovat vnitřní omezení (dle čl. 11 odst. 3 Listiny) od vnějšího omezení (dle čl. 11 odst. 4 Listiny), jsem názoru, že toto rozlišování již nemá význam, neboť základním parametrem pro vyhodnocení poskytnutí náhrady je ospravedlnitelnost takového omezení bez náhrady nebo s náhradou, a s tím souvisí jaká je intenzita zásahu do vlastnického práva. Na to navazuje, že pokud by mělo být omezeno vlastnické právo bez náhrady a bez souhlasu vlastníka je to možné pouze za splnění předpokladu zákonné úpravy omezení, legitimitosti, a přiměřenosti zásahu. V návaznosti na rozhodovací praxi se tedy hranice mezi teoretickým rozlišováním těmito dvěma odstavci Listiny postupně smazává a bere se do úvahy odlišné hledisko.

Omezení vlastnického práva z environmentálních důvodů jsem dle různých charakteristik rozřadila do několika skupin, kdy tuto systematiku jsem založila na odlišných hlediscích, ať už jaké vlastnické oprávnění je omezováno, dle povahy omezovaného vlastníka, dle charakteru omezení (vnitřní nebo vnější omezení), dle povahy ukládané povinnosti omezením, dle chráněné složky životního prostředí, dle povahy právního aktu zakotvujícího omezení, a dle nároku na náhradu a v neposlední řadě kategorie bez speciálního rozřazení. Do této poslední skupiny řadím modifikaci vlastnického práva, tedy že některé objekty ani nemohou být předmětem vlastnického práva, čímž samo o sobě dochází k jejich ochraně, nebo veřejné užívání.

Typologie slouží jako vhodný nástroj pro přehled a zamyšlení pro úvahy *de lege ferenda*, kdy může sloužit k odhalení externalit nebo jiných vybočení, například kdyby omezení chránilo výrazně jednu složku životního prostředí nebo by většina omezení spočívala pouze v povinnosti něco strpět a naopak jiné instituty by se nevyužívaly. V tomto smyslu nicméně můj výzkum úspěšný nebyl a žádnou takovou externalitu jsem neobjevila. Přestože přehled o omezení vlastnického práva rozřazením do kategorií a

určení systematiky má své odůvodnění a význam, jsem spíše názoru, že slouží více pro přehlednost a praktická využitelnost ke zlepšení právní úpravy je omezená.

Vzhledem k tomu, že hodnocení zásahu do vlastnického práva závisí také na sledování legitimního cíle a co je považováno za spravedlivé, přístup společnosti k omezení vlastnického práva z environmentálních důvodů je zásadní, kdy tím, že se neustále mění a vyvíjí, se mění také právní úprava.

Po analýze novelizací tří zákonů složek životního prostředí (ZOPK, vodní zákon a zákon o ochraně zemědělského fondu) je převažující obecně tendence vyšší míry omezení vlastnického práva, kdy příklady zmírnění, či dokonce odstranění doposud existujících omezení, jsou výjimečné. Změny v posledních pěti letech nebyly pojaty koncepčně. Například u ZOPK došlo k určitým základním změnám v právní úpravě, ale spíše převažovalo odstraňování dílčích nedostatků, kdy se novelizace nesoustředily na vyšší a efektivnější ochranu životního prostředí ve prospěch nižší zátěže vlastníků. Z pohledu těchto tří zákonů, tak jak v počtu, tak v charakteru změn, došlo k nejvýraznějším změnám u ZOPK. Novelty reflektují zejména aktuální klimatickou situaci u vodního zákona, resp. novelizace k suchu. Výjimečně v novelizacích zákonů nalezneme drobné zmírnění omezení vlastnického práva, což můžeme vidět u vodního zákona u suché novely, kdy § 15c se novela zaměřuje na odstraňování vodních děl vybudovaných před rokem 2002, které svoji původní primární funkci již neplní a k obnově původního přirozeného koryta drobného vodního toku postačí ohlášení jeho vlastníka vodoprávnímu úřadu. Obecně nicméně převažují mírné tendence zvyšovat míru omezení výkonu vlastnického práva (možná ne zcela úmyslné), případně se novelizace snaží odstranit chyby/nedostatky. Podle změn jsem směr vývoje právní úpravy nevypozorovala – například nedochází ke snaze veřejnoprávní regulaci nahradit soukromoprávními instituty nebo vést vlastníky dobrovolně k vyšší ochraně životního prostředí.

4. NÁHRADY ZA OMEZENÍ VLASTNICKÉHO PRÁVA

Stejně jako v kapitole 3. *Platné právní úpravy* bych na úvod ráda vymezila a vysvětlila rozsah, jakým se bude práce zabývat k tématu náhrad za omezení vlastnického práva z důvodu ochrany životního prostředí. Téma náhrad za omezení vlastnického práva je téma natolik obsáhlé, že by pro důsledné zpracování mohlo být samostatným tématem disertační práce. Pro jeho správné uchopení prvně rozebírám funkce náhrad, kdy a za jakých podmínek má vlastník (případně uživatel věci) nárok na náhradu a jaká hlediska jsou v rozhodování o náhradách určující. Analýza náhrad za omezení vlastnického práva dle jednotlivých právních předpisů práva životního prostředí byla zpracována ostatními autory, na kterou bych, obdobě jako u části platné právní úpravy omezení, ráda navázala (M. Kusák¹⁹⁹, T. Kocourek²⁰⁰, J. Hanák²⁰¹). Nicméně za dobu zpracování tématu náhrad předcházejícími autory se právní úprava dále vyvinula, a proto v souladu s předcházející kapitolou budu analyzovat změny v právní úpravě nároku na náhradu za omezení vlastnického práva z důvodu ochrany životního prostředí, které byly přijaty v rámci posledních pěti let od uzavření rukopisu práce (konkrétně mezi lety 2017 až 2022), včetně posunů a vlivem vybrané rozhodovací praxe. Součástí práce bude také mé zhodnocení těchto změn právních předpisů a vybrané rozhodovací praxe.

Kapitoly 3 a 4 práce záměrně sledují paralelní strukturu vzhledem k tomu, že na právní úpravu platného omezení vlastnického práva přirozeně navazuje právní úprava nároků na náhradu. Z tohoto důvodu následující subkapitoly zrcadlí subkapitoly části 3 a rozebírají typologii náhrad a následně změn v platné úpravě náhrad přijatých za posledních pět let.

Právo v oblasti omezení vlastnického práva operuje s dvěma protichůdnými instituty chránícími životní prostředí při omezení vlastnického práva. Na prvním místě se jedná o nárok na náhradu újmy, která vlastníkovvi vznikne, pokud je jeho vlastnického právo omezeno (resp. omezeno nad pojmový znak vlastnického práva, tedy dle článku 11 odst. 4 Listiny). Nicméně je důležité si uvědomit, že právo používá ekonomické nástroje

¹⁹⁹ KUSÁK, M. *Omezení vlastnického práva z důvodu ochrany životního prostředí a přírodních zdrojů*. opak. cit. str. 8.

²⁰⁰ KOCOUREK, T. *Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí*. Praha: Leges, 2012, 278 s.

²⁰¹ HANÁK, J. *Právní úprava náhrad za omezení vlastnického práva z environmentálních důvodů v České republice*. Rigorózní práce, Univerzita Palackého v Olomouci, Právnická fakulta, Olomouc 2018, [online] [cit. 9. 1. 2023]. Dostupné z: https://theses.cz/id/79yzeu/RIGO_-_UPOL_-_F_-_LIT.pdf

také negativně, a to formou poplatků motivujících environmentálně pozitivní chování a zároveň přispívající na ochranu životního prostředí. Příkladem takového poplatku je platba za odvod za vynětí ze zemědělského půdního fondu²⁰² (s výjimkami stanovenými § 11 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu). Nepochybně je obecný zájem na zachování, zejména kvalitní, zemědělské půdy pro to, aby taková půda mohla být nadále využívána k zemědělským účelům. Zákonná úprava omezením práva vlastníka využít půdu na jiný účel výrazně omezuje vlastníkovu oprávnění *ius utendi*, kdy je navázána na regulaci územního plánování a územního řízení. Toto omezení je podle mého názoru v souladu s článkem 11 odst. 3 Listiny, a jako takové zde proto právní předpisy mohou stanovit tento ekonomický nástroj (odvod za vynětí ze zemědělského fondu) oproti nároku za náhradu omezení vlastnického práva, kterému se bude věnovat tato kapitola. Na druhou stranu od omezení vlastnického práva je nutné odlišovat situace omezení v důsledku porušení právních předpisů jako například zabavení týraného zvířete, nelegálně vlastněného živočicha, rostliny nebo výrobku z nich, kdy v takových případech se náhrada za toto protiprávní jednání a s tím související omezení (resp. odebrání) vlastnického práva přirozeně neposkytuje.

Pro upřesnění, práce se nebude zabývat otázkou, jaká je nebo by měla být výše náhrady za omezení vlastnického práva.

4.1. Vybraná východiska právní úpravy nároku na náhradu

4.1.1. Funkce náhrad²⁰³

Přestože náhrady ve většině případů jsou poskytovány ve finanční podobě, souhlasím s ostatními autory²⁰⁴, že náhrady za omezení vlastnického práva nejsou ekonomickým nástrojem ochrany životního prostředí. Ekonomické nástroje patří mezi formy nepřímé regulace, kdy jejich základním znakem je, že si jednotlivec může vybrat, ať už motivovaný pozitivní nebo negativní stimulací, zda jeho jednání bude v zájmu celé

²⁰² Viz ustanovení § 9 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu.

²⁰³ Ke kapitole 4.1 prosím dále odkazují na kapitolu 3 práce, kde se analyzuje rozdíl mezi článkem 11 odst. 3 a článkem 11 odst. 4 Listiny, podle kterého má vlastník nárok na náhradu újmy za omezení vlastnického práva.

²⁰⁴ KOCOUREK, T. *Náhrady za omezení vlastnického práva – ekonomický nástroj ochrany životního prostředí?* In: COFOLA 2010: the Conference Proceedings. [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2010 [online] [cit. 15. 11. 2022]. Dostupné z: https://www.law.muni.cz/sborniky/cofola2010/files/nastroje/Kocourek_Tomas__1600_.pdf

společnosti (v daném případě v zájmu ochrany životního prostředí). Právní věda dovodila tři hlavní funkce ekonomických nástrojů v právu životního prostředí, a to stimulační, kompenzační a fiskální²⁰⁵. Obecně ekonomické nástroje jsou velmi účinné nástroje ochrany životního prostředí, ať už pozitivní (podporují ekonomickou stimulací nějaké chování – dary, dotace nebo jiné zvýhodnění, případně kompenzují) nebo naopak činí nějaké jednání méně atraktivním negativní motivací (například různé poplatky za znečištění složek životního prostředí). Ekonomické nástroje mají tedy pomoci vytvořit trh, kde díky ekonomické stimulaci (od poplatků přes daňové zvýhodnění, kompenzace) bude rozhodnutí (respektive jednání) jednotlivců nejen v souladu s jejich individuálními zájmy, ale také v souladu se zájmem celé společnosti na ochraně životního prostředí²⁰⁶ - toto činí rozhodováním mezi variantami, které se liší ekonomickou výhodností a environmentální vhodností, respektive šetrností k životnímu prostředí a přírodním zdrojům. Stát se prostřednictvím tohoto nástroje snaží ekonomicky zvýhodnit environmentálně šetrnější a vhodnější varianty chování jednotlivců. Přestože náhrady za omezení vlastnického práva neřadím mezi ekonomické nástroje, tak dle mě můžeme u náhrad za omezení vlastnického práva shledávat některé prvky funkcí samotných ekonomických nástrojů, a to:

a) *Stimulační funkce*

Prostřednictvím negativní stimulace je penalizováno určité jednání (prostřednictvím různých daní, poplatků) nebo pozitivní stimulací je podporováno určité jednání (například daňové úlevy), které by co nejvíce mělo být v souladu s ochranou životního prostředí a šetrné k přírodním zdrojům. Jak je rozebráno výše, u náhrad za omezení vlastnického práva postrádám prvek možnosti volby, kdy si vlastník nemůže vybrat jiné jednání a omezení nastane, přestože vlastník neprojevil souhlas. Nicméně je nutné se podívat také na to, že zákonné povinnosti nejsou vždy dodržovány a domnívám se, že regulace životního prostředí je zrovna tou oblastí práva, která je složitěji vymahatelná – například obtížná vymahatelnost povinnosti vlastníka dle § 1 – 3 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu nadále půdu zemědělsky obhospodařovat.

²⁰⁵ SOBOTKA, M. In: DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha : C.H.Beck, 2010, s. 43-44., také KOŠIČIAROVÁ, S. a kol. *Právo životního prostředí*. 2. zmenené a rozšírené vydanie. Plzeň :Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, Bratislavská vysoká škola práva, Poradce podnikateľa, 2009. s. 325.

²⁰⁶ SOBOTKA, M. In: DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C.H.Beck, 2010, str. 43.

Pokud je tedy určité omezení dáno právními předpisy a zároveň je za toto omezení poskytnuta vlastníkovu náhrada, domnívám se, že na vlastníka náhrada působí motivačně toto omezení skutečně dodržovat. Dožadování náhrad za omezení vlastnického práva je často předmětem soudních sporů, a tak předpokládám, že pokud se vlastník soudně domůže poskytnutí náhrady za takové omezení, je výrazně nižší pravděpodobnost, že ve skutečnosti omezení bude porušovat pro ekonomický zisk (například těžbu v lesním hospodářství), a zároveň čerpat náhradu za omezení. Tento můj předpoklad vychází z toho, že omezení ve prospěch ochrany životního prostředí je zájmem celospolečenským, tedy zájmem každého, včetně zájmu samotného omezeného vlastníka. Nejedná se o však omezení, které by mělo poskytnout příspěvky na ochranu životního prostředí, nicméně v případě poskytování náhrad státním organizacím je možné polemizovat, jak toto přenášení veřejných financí z jednoho státního účtu na druhý má vliv na veřejné finance. U náhrad za omezení tedy shledávám prvky stimulační funkce, a to že díky poskytnutí náhrady je vlastník motivován jednat v souladu se zákonnou povinností – případně minimálně na úrovni psychologické motivace neporušovat zákonné povinnosti.

O stimulační funkci v původním významu lze jednoznačně hovořit u omezení na základě smlouvy dle § 39 ZOPK, dle které jsou vlastníci a stát motivováni uzavřít dohodu, ve které si navzájem vymezí ochranné podmínky chráněného území nebo památného stromu a způsob péče o chráněné území nebo strom.

b) Kompenzační funkce

Základní funkce náhrad je funkce kompenzační, kdy vlastník má být kompenzován za újmu spojenou s omezením. Vzhledem k tomu, že nuceným (pravým) omezením vlastnického práva vznikají nerovnosti mezi vlastníky, má kompenzační funkce zajistit, aby pozice vlastníka byla srovnatelná bez / před omezením, případně alespoň s menší intenzitou omezení²⁰⁷. Vlastník může mít omezením nejen vyšší náklady (například zvolit nějakou speciální techniku zemědělského nebo lesního obhospodařování), nebo nějakou činnost nesmí vůbec neprovádět (například zákaz těžby v lese²⁰⁸).

²⁰⁷ Blíže HANÁK, J. *Právní úprava náhrad za omezení vlastnického práva z environmentálních důvodů v České republice*. rigorózní práce, Univerzita Palackého v Olomouci, Právnická fakulta, Olomouc 2018, str. 63. [online] [cit. 9. 1. 2023]. Dostupné z: https://theses.cz/id/79yzeu/RIGO_-_UPOL_-_F_-_LIT.pdf

²⁰⁸ Např. ustanovení § 11 odst. 3 lesního zákona.

c) Opak fiskální funkce – usměrnění legislativce v rozsahu omezení

Fiskální funkce u ekonomických nástrojů představuje to, že díky vybraným finančním prostředkům (zejména prostřednictvím daní, poplatků; například poplatků spojených se vypouštěním odpadních vod do vod povrchových) jsou ve veřejných fondech k dispozici finance, které se následně účelově využijí na ochranu životního prostředí, například na čistící zařízení.

Náhrady za omezení vlastnického práva výše popsanou fiskální funkcí nemají – získané finanční prostředky neslouží vlastníkům na to, aby finance použili na výdaje účelově vázané na ochranu životního prostředí, respektive nahrazují zvýšené výdaje vlastníkům, ale nejsou takto získávány od jednotlivců do veřejných fondů a nejsou účelově vázány. Naopak náhrady mají opačnou cestu – namísto do veřejných prostředků směřují z nich (určitou výjimkou by se daly považovat situace, kdy stát platí náhradu subjektům hospodařícím s majetkem státu – zákonodárci se pokusili tuto úpravu odstranit v roce 2017 ve vztahu k zvláště chráněným územím neúspěšnou novelou ZOPK²⁰⁹). Naopak tedy podle mě mají tímto náhrady opačnou funkci – tím, že poskytnutí náhrad je náročné pro fiskální výdajovou politiku státu²¹⁰, pak nedochází k nadměrnému využívání omezení z důvodu zamezení vysokým výdajům. Toto potvrzuje ekonomický přístup k právu, a to že v případě chybějících náhrad hrozí nadužívání regulace.²¹¹

d) Další funkce

Omezení vlastnického práva je velmi citlivá záležitost, kdy zejména občané České republiky v sobě mají výrazně zakořeněný vztah k osobnímu vlastnictví²¹². Dovolím si proto ještě poznámku k dalším funkcím, která shledávám, že náhrady za omezení vlastnického práva mají. Řada povinností spočívá v nějaké formě k údržbě dané věci, kdy je potřebná bezproblémová spolupráce s vlastníkem. Příkladem takové údržby je strpění přístupu k vodním dílům²¹³. Poskytnutí náhrady může přispět k nekonfliktnosti provádění takové údržby a obecně ke zlepšení samotných vztahů s orgány ochrany životního

²⁰⁹ Viz návrh zrušit vyplácení za omezení pozemků ve vlastnictví státu, pokud jde o náhrady za ztížení zemědělského a lesního hospodaření. Sněmovní tisk č. 739. [online] [cit. 23. 10. 2023]. Dostupné z: <http://www.psp.cz>.

²¹⁰ S tím, že stát je ve většině osobou povinnou hradit náhrady.

²¹¹ Blíže například BROULÍK, J. BARTOŠEK, J. *Ekonomický přístup k právu*. Praha: C. H. Beck, 2015.

²¹² Různé populistické články, například Češi trpí fetišem vlastnického bydlení. To ale bude stále hůře dostupné. Dostupné z: <https://www.newstream.cz/nazory/cesi-trpi-fetisem-vlastnickeho-bydleni-to-ale-bude-stale-hure-dostupne>.

²¹³ Ustanovení § 60 vodního zákona.

prostředí. Příkladem tohoto fungujícího systému je přístup energetických společností, které uzavírají nájemní smlouvy nebo smluvní věcná břemena s vlastníky pozemků, s nimiž potřebují nějak manipulovat nebo umístit infrastrukturu²¹⁴.

4.1.2. Hlediska při rozhodování o nároku na náhradu

Přestože stanovení náhrady a odpovědi na otázky (i) zda náhrada bude přiznána a (ii) v jaké výši, je závislé na korektních případech, nejedná se o otázku skutkovou, ale otázku právní. Dle převažující judikatury²¹⁵ soud při hodnocení poskytnutí náhrady primárně musí posoudit, zda po vlastníkově, jehož vlastnické právo je omezeno z důvodu ochrany životního prostředí (například z důvodu ochrany vodního díla), lze ještě spravedlivě požadovat, aby strpěl omezení svého vlastnického práva způsobené daným důvodem bez náhrady, nebo zda je potřeba mu přiznat náhradu za omezení vlastnického práva, a to na základě úvahy soudu zohledňující veškeré okolnosti. Rozhodovací praxe ustáleně zdůrazňuje ve svých rozhodnutích, že se každý případ a jeho okolnosti mají individuálně hodnotit a příkladem vyjmenovává okolnosti, na které je vhodné hledět – tyto okolnosti nejsou překvapující. Dalo by se říct, že soudy tímto dávají určitá východiska, ke kterým by se mělo přihlídnout, ale v konkrétním případě mohou být relevantní další. Například v recentní judikatuře Nejvyšší soud uvedl „*Náhrada za omezení vlastnického ... má být stanovena na základě úvahy soudu zohledňující veškeré konkrétní okolnosti případu, kupříkladu intenzitu restrikce, délku jejího trvání, podmínky nabytí zatíženého pozemku, skutečnost, zda již v době převodu vlastnického práva dotčená limitace oprávnění vlastníka existovala*²¹⁶, *jakož i předpokládaný vliv příslušného omezení na tržní cenu nemovitosti*²¹⁷.²¹⁸ Samotné hledisko intenzity omezení je pak v různých situacích také odlišně vykládáno, kdy příkladem jsou omezení sice nižší intenzity, ale na druhou stranu o to dlouhodobější.²¹⁹

Soudních sporů o to, zda se jedná o omezení vlastnického práva dle článku 11 odst. 3 Listiny nebo odst. 4 Listiny, respektive zda má vlastník (případně nájemce) právo na

²¹⁴ Bez ohledu na to, že v řadech případů vzniká zákonné věcné břemeno.

²¹⁵ Rozsudek Nejvyšší soud ze dne 1. 9. 2017, sp. zn. 28 Cdo 5820/2016.

²¹⁶ Srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. března 2016, sp. zn. 22 Cdo 1022/2014.

²¹⁷ Viz například rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 19. 4. 2012, sp. zn. 22 Cdo 2507/2010.

²¹⁸ Citace rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 1. 9. 2017, sp. zn. 28 Cdo 5820/2016.

²¹⁹ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 24. 11. 2020, sp. zn. 22 Cdo 2825/2020, rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. 2. 2021, sp. zn. 22 Cdo 3581/2020.

náhradu, je velké množství²²⁰. S ohledem na rozsáhlou rozhodovací a někdy ne zcela jednotnou praxi se domnívám, že je obtížné – ne-li nemožné – shrnout, jaké jsou rozhodné mantinely dle soudní praxe pro to, jestli bude náhrada vlastníkovu poskytnuta, či ne. V bodech, čím se zákonná úprava článku 11 odst. 3 Listiny liší od článku 11 odst. 4 Listiny (například obecný oproti veřejnému zájmu) odkazují na kapitolu 3.2 výše. Na třech soudních rozhodnutích se analýzou pokusím poukázat na rozhodné aspekty a hlediska v rozhodování o náhradách, a to v případě, kdy Ústavní soud rozhodoval o náhradě u památného stromu, přírodní rezervace a územní rezervě. Některé situace mohou působit, že judikatura rozhoduje náhodně bez sledování ustálených pravidel, a to když poukážeme na rozhodnutí o vlastníkovu nemající právo na náhradu újmy za omezení vlastnického práva, kdy tím ale vlastníkovu omezením zůstalo zachováno jen jakési holé vlastnictví (*nuda proprietas*), jinak byl z užívání vyloučen. Nicméně o žádné náhodnosti rozhodování Ústavního soudu a dalších soudů nelze uvažovat, kdy soudní rozhodnutí sledují ustálená pravidla. Následující příklady rozebírám v pořadí, v jakém vnímám intenzitu omezení vlastnického práva (od nižší po vyšší intenzitu).

a) Příklad č. 1: Omezení ochranným pásmem památného stromu

V prvním případě se jedná o rozhodnutí o kasační stížnosti Nejvyšším správním²²¹ soudem, kde se soud vyjadřoval k vyhlášení hrušně obecné památným stromem rozhodnutím Městského úřadu v Příbrami. Rozhodnutím se stanovilo ochranné pásmo 6,5 metru ve tvaru kruhu kolem daného stromu. V souladu s § 46 ZOPK omezení vlastnického práva spočívá v tom, že je památný strom zakázáno poškozovat, ničit a rušit v přirozeném vývoji; jeho ošetřování je prováděno se souhlasem orgánu, který jej vyhlásil; památný strom má zabezpečit před škodlivými vlivy z okolí ochranné pásmo, ve kterém lze stanovené činnosti a zásahy provádět jen s předchozím souhlasem orgánu ochrany přírody, například výstavbu, terénní úpravy, nebo odvodňování. Žalobci na prvním místě byli přesvědčeni, že by postačila obecná ochrana stromu bez nutnosti zvláštní ochrany jako památného stromu a dále požadovali to, že pokud by zvláštní ochrana měla být uznána, nebyla poskytnuta náhrada za toto omezení. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru „že se jedná omezení jeho vlastnického práva ve prospěch chráněného obecného zájmu (tj. bez

²²⁰ Odvozeno od toho, kolikrát se soudní spor k nároku na náhradu dostane před Nejvyšší soud, případně až Ústavní soud.

²²¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2013, sp. zn. 4 As 84/2013 – 33.

náhrady) podle čl. 11 odst. 3 Listiny základních práv a svobod. Omezení vlastnického práva stěžovatele totiž spočívá v ochraně přírody (zde památného stromu), která je zvýšená oproti „základní úrovni ochrany“ poskytované dřevinám rostoucím mimo les. Toto omezení vlastnického práva však není podle názoru Nejvyššího správního soudu příliš intenzivní, a to z toho důvodu, že ochranné pásmo pouze částečně zasahuje na pozemek stěžovatele, přičemž velikost ochranného pásma odpovídá velikosti koruny stromu (která dle vyjádření Agentury ochrany přírody a krajiny činí 9 m). Stěžovatel by tedy ve výkonu svého vlastnického práva k předmětnému pozemku byl omezen již na základě toho, že předmětný strom je nutné chránit podle ustanovení § 7 zákona o ochraně přírody a krajiny.“

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu není překvapivé. Jeho důležitým závěrem shledávám, že omezení ochranným pásmem památného stromu nepřevyšuje meze vlastnického práva dle článku 11 odst. 3 Listiny ze dvou hledisek:

- (i) ochranné pásmo památného stromu zasáhlo pozemek jen částečně, kdy ochranné pásmo je v rozsahu pouhých 6,5 metrů a samotná koruna stromu je 9 metrů, takže omezení není intenzivnější, než je samotné reálné omezení existencí koruny stromu; a
- (ii) vlastníci pozemků by byli omezeni ve výkonu vlastnického práva obecnou ochranou dřevin v souladu s ustanovením § 7 ZOPK, kdy v závislosti na to nelze rozporovat existenci zákonem chráněného obecného zájmu.

b) Příklad č. 2: Národní přírodní rezervace Ransko

V daném případě v roce 2012 Ústavní soud rozhodl ústavní stížnost nájemce hospodářického v lese, ve kterém byla vyhlášena národní přírodní rezervace Ransko vyhláškou Ministerstva životního prostředí č. 17/1997 Sb. ze dne 27. ledna 1997, kterou byly stanoveny bližší ochranné podmínky národní přírodní rezervace Ransko v souladu s § 28 a následující ZOPK a v důsledku na to bylo vydáno rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 10. června 1998 č. j. 9.337/98-OOP/3610/98 o schválení plánu péče o národní přírodní rezervace Ransko a rozhodnutí Ministerstva zemědělství ze dne 11. června 1999 č. j. 861/99 o schválení lesního hospodářského plánu. V důsledku ochranných podmínek a těchto rozhodnutí byl nájemce povinen ponechat samovolnému vývoji nejen obnovu, ochranu a výchovu lesa, ale také její samotnou těžbu. Navrhovatel se následně

bránil, že mu tímto prakticky zbylo jen holé vlastnictví (*dominium nudum*) a z důvodu nemožnosti těžby dřeva bylo porušeno jeho právo vlastnit majetek dle článku 11 Listiny (konkrétně jeho oprávnění právo věc užívat a požívat její plody a užitky jako jedno z oprávnění výkonu vlastnického práva), a tím vlastně nemohl provádět lesní hospodářství (resp. nabýt vlastnické právo k vytěženým stromům). Za takové omezení nebyla navrhovateli nebyla poskytnuta žádná náhrada majetkové újmy. Stěžovatel v ústavní stížnosti žádat o náhradu újmy dle §11 odst. 3 lesního zákona: „*Vlastník lesa má právo na náhradu újmy vzniklé v důsledku omezení hospodaření v lese vůči orgánu státní správy, který o tomto omezení rozhodl. Orgán státní správy může uložit úhradu této náhrady osobám, v jejichž zájmu o tomto omezení rozhodl.*“ (tedy k omezení došlo v důsledku rozhodnutí orgánu státní správy a ne v důsledku omezení, které vyplývá přímo ze ZOPK nebo lesního zákona, kdy podmínka přiznání náhrady je právě omezení vlastnického práva plynoucí z rozhodnutí jako individuálního správního aktu²²²). Tento § 11 odst. 3 lesního zákona přímo reflektuje článek 11 odst. 4 Listiny k náhradě za omezení vlastnického práva. Stěžovatel tedy svůj nárok neopíral o § 36 odstavce 3 lesního zákona, dle kterého mají vlastníci lesů nárok na náhradu zvýšených nákladů, pokud jsou omezeni v lesním hospodářství a takové náklady jim vzniknou.

Ústavní soud stížnost na náhradu majetkové újmy (spočívající v nemožnosti těžít dřevo) zamítl, kdy zdůraznil stejně jako předcházející Nejvyšší soud²²³, že: „*zásah do podstaty vlastnického práva zákonným omezením užívání lesa sleduje legitimní cíl, tj. ochranu lesů v národních přírodních rezervacích jako zvláště chráněných územích, která jsou pro svou biologickou jedinečnost a rozmanitost hodna přísné ochrany státní moci. Zásah do podstaty vlastnického práva kontrolou užívání majetku spočívající v zákazu těžby dřeva v NPR Ransko bez vyplacení částky přiměřeně odpovídající hodnotě majetku (nevytěženého dřeva) za běžných okolností tak nepředstavuje nepřiměřený zásah do práv jednotlivce. Zákonné omezení hospodaření, které je spojeno s nárokem vlastníka na náhradu zvýšených nákladů, nikoliv na náhradu ušlého zisku, lze považovat za opatření učiněné jako nezbytné k ochraně obecného zájmu, které je v souladu se „spravedlivou rovnováhou“, požadovanou čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě, který je třeba vykládat, stejně jako*

²²² Srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 4. 2009, sp. zn. 25 Cdo 193/2007.

²²³ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29.04.2009, sp. zn. 25 Cdo 193/2007 („*zákonné omezení hospodaření v lese zvláštního určení, předvídané ustanovením § 36 odst. 3 lesního zákona, zakládá právo vlastníka lesa na náhradu zvýšených nákladů, nikoli však již na náhradu ušlého zisku za neprovedenou těžbu dřeva.*“)

celou Úmluvu takovým způsobem, aby byla zaručena konkrétní a skutečná práva, nikoli práva teoretická a zdánlivá. Omezení vlastnictví mající na zřeteli tyto zásady není protiústavní.“²²⁴

Z judikatury Ústavního soudu tímto vyplývají závěry, že za první rozhodovací praxe omezení chápe jako vzniklé ne rozhodnutím správního orgánu a navazujícím lesním hospodářským plánem, ale naopak omezením hospodaření již ze zákona, a tedy v souladu s článkem 11 odst. 3 Listiny. Z toho vyplývá, že vlastník nemá nárok na náhradu újmy ve smyslu článku 11 odst. 4 Listiny (respektive na základě § 11 odst. 3 lesního zákona, který upravuje nárok dle Listiny); a tedy relativně zásadní zásah do vlastnického práva (nemožnost těžít dřevo) je v souladu s článkem 11 odst. 3 Listiny jako projev sociální funkce vlastnictví sledující legitimní cíl ochrany přírody a krajiny. S nálezem Ústavního soudu vyjádřil odlišné stanovisko soudce Miloslav Výborný²²⁵, který zcela zásadně nesouhlasil se závěry Ústavního soudu – dle něj omezení hospodaření v lesích zvláštního určení není omezením ze zákona, ale naopak plynoucí z lesních hospodářských plánů, neboť až stanovením konkrétních podmínek v lesních hospodářských plánech dochází k omezení těžby.

Když není poskytnuta náhrada újmy za omezení vlastnického práva, rozumím argumentu Ústavního soudu, že se jedná o omezení plynoucí ze zákonného předpisu z obecného zájmu na ochraně přírody a krajiny, nicméně v tomto případě se jednalo o velmi zásadní (tj. intenzivní) omezení, kdy vlastníci se podřídili pro ochranu životního prostředí intenzivním zásahům do vlastnického práva, aniž by měli za takové omezení nárok na náhradu. Dle mého názoru hleděly soudy na právní úpravu formalisticky více, než bylo potřeba – dalo by se říct, že lesní plány jsou materiálně rozhodnutím (jak také uvedl Miloslav Výborný ve svém odlišném stanovisku), kdy vlastníci lesa musí nést vyšší míru omezení svého práva pro celospolečenský zájem. Jsem toho názoru, že dané omezení je zásadně intenzivní, kdy by se Ústavní soud měl více zaměřit na míru omezení, než na aspekt, zda plyne ze zákonného omezení nebo omezení rozhodnutí orgánu státní správy, protože v souladu s judikaturou²²⁶ se už striktní hranice mezi jednotlivými omezeními stírá. Tím nedocházím k závěru, že by Ústavní soud měl dojít k jinému výslednému

²²⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 25. 4. 2012, sp. zn. IV. ÚS 2005/09, bod 34 a 36.

²²⁵ Viz odlišné stanovisko Miloslava Výborného k nálezu Ústavního soudu ze dne 25. dubna 2012, sp. zn. IV. ÚS 2005/09.

²²⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 25. 4. 2012, sp. zn. IV. ÚS 2005/09.

rozhodnutí (tedy uznat nárok na náhradu dle čl. 11 odst. 4 Listiny), ale spíše posoudit charakter výsledného omezení z materiálního hlediska se zvážením intenzity omezení a společně s otázkou, zda omezení lesními hospodářskými plány může být materiálně omezením rozhodnutím.

c) Příklad č. 3: Postižení pozemku územní rezervou

V třetím případě se Ústavní soud²²⁷ zabýval omezením vlastníka tím, kdy jeho pozemek byl správním aktem (zásadami územního rozvoje ve formě opatření obecné povahy) zasažen územní rezervou vysokorychlostní trati. Tímto zásahem nemohl stěžovatel realizovat výstavbu a zamýšlené využití pozemku, kdy se kvůli tomuto omezení domáhal náhrady. Původně soudy nižší instance uzavřely, že dané omezení práva bylo jen dočasné, a to v dočasném znemožnění budoucího využití území. V okamžiku, kdy se vlastník obrátil na Ústavní soud ústavní stížností, tak upozornil, že jeho právo je již omezeno pět let. Ústavní soud dospěl k závěru, že výkon vlastnického práva byl omezen takovým způsobem, že náhrada na základě přímé aplikace článku 11 odst. 4 Listiny by měla být poskytnuta. Nález Ústavního soudu odůvodňuje tento svůj závěr dvěma podmínkami, a to:

- (i) kvalifikované omezení vlastnického práva jde nad rámec povinností, které zákon ukládá každému na principu rovnosti;
- (ii) intenzita omezení vlastnického práva, která může být reflektována různými aspekty, a to nejen samotným rozsahem omezení, ale také délkou trvání, případně její dočasností²²⁸.

Intenzita omezení je závislá také na tom, jak vlastník pozemku zamýšlel pozemek užívat. Je možné, že dané omezení (například u nevyužívané louky nebo u pozemku se zemědělským hospodařením, kde by se stanovila územní rezerva) vlastníka ve skutečnosti nijak neomezí, neboť jiné nakládání s pozemkem vlastník nezamýšlel, případně jeho jednání není s územní rezervou v rozporu. Oproti tomu vlastník mohl již učinit nějaké kroky k záměru, který kvůli územní rezervě není možné realizovat (typicky plánování stavby, například

²²⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 19. 12. 2017, sp. zn. III. ÚS 950/17.

²²⁸ Srov. stanovisko pléna Ústavního soudu ze dne 28. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 27/09, publikovaný též ve Sbírce zákonů pod č. 136/2009 Sb.

mít vypracovanou projektovou dokumentaci). V takových případech je jednoduché dovést, že zásah do výkonu vlastnického práva je pro vlastníka podstatný, tedy intenzivní.

Ústavní soud zdůraznil, že je klíčové posuzovat konkrétní okolnosti daného případu, a tedy nelze zobecnit závěr, že náhrada by v případě omezení územní rezervou měla být vlastníkům paušálně poskytována, nebo na druhé straně náhradu zcela vyloučit ani stanovit výši náhrady. Nález Ústavního soudu je dále významný také v tom, že potvrdil, co bylo doposud spíše v teoretické rovině vyjadřováno správními soudy, a to možnost přímé aplikovatelnosti článku 11 odst. 4 Listiny ohledně nároku na náhradu za omezení (viz kapitola 4.2 práce níže).

Pokud bychom porovnali příklad druhý (národní přírodní rezervaci Ransko) a třetí případ, přestože může působit, že vlastnického právo bylo v obou případech omezeno stejným rozsahem (prakticky nemožnost užívat pozemek – netěžit dřevo v lese oproti nestavět budovu na pozemku), Ústavní soud v jednom případě uznal nárok na náhradu újmy a v druhém ne. Ústavní soud dle mě v jádru vycházel ze stejného principu, a to primárně z první podmínky popsané výše, a to zda kvalifikované omezení vlastnického práva jde nad rámec povinností, které zákon ukládá každému na principu rovnosti. U ochrany lesa totiž z titulu zvýšené (zvláštní) ochrany přírody a krajiny dochází k tomu, že povinnosti subjektů vlastnického práva jsou širší z titulu sociální funkce vlastnictví a celospolečenského zájmu na ochraně přírody a krajiny. Nicméně přestože by Ústavní soud dovodil, že první podmínka není splněna (nejedná se o kvalifikované omezení) jsem toho názoru, že by Ústavní soud měl dále ještě zároveň přihlídnout k míře intenzity daného omezení a v případech omezení výrazně vyšší intenzity, která prakticky výkon oprávnění vlastnického práva vylučuje, uznat náhradu za omezení v souladu s článkem 11 odst. 4 Listiny.

Související otázka s případem územní rezervy je, do jaké míry lze uznat vlastníkům jejich budoucí plány na realizaci záměrů s pozemky, když se může nabízet pro jednotlivce lákavá možnost právo zneužít a tvrdit (respektive si vymyslet) plánované podnikatelské kroky, ke kterým ale nemá vlastník žádné konkrétní důkazy, resp. jeho plány jsou ve velmi brzké fázi, kdy například nepožádal ani o změnu využití pozemků ani nemá jiné důkazy o

záměru vlastníka. Pokud utrpí vlastník ekonomické ztráty vzniklé z omezení vlastnického práva (zejména jeho oprávnění věc užívat, jak je například upraveno v zákoně o ochraně přírody a krajiny), kompenzace prostřednictvím náhrad je jistě vhodná. Nicméně otázkou zůstává případná kompenzace ztráty, kterou vlastník ještě neutrpěl, tedy je jen v teoretické – budoucí rovině. Právní věda k tomu doplňuje (např. M. Damohorský²²⁹), že by nemělo dojít k situaci, kdy nárok na omezení bude mít osoba simulující činnosti, o které roky nejevila zájem a spekulativně se domáhá náhrad. Dále se také přikláním k názoru, že by podmínkou mělo být alespoň nějaké vykonávání relevantní činnosti v posledních letech, kdy deklarování zájmu o něco, co nechám pět či deset let ležet ladem, působí podezřele. Recentní judikatura²³⁰ tyto názory prakticky potvrzuje, kdy v daném případě si při posouzení přiznání náhrady dle přímo aplikovatelného článku 11 odst. 4 Listiny kladla otázku, zda vlastník již přistoupil k realizaci stavebního záměru nebo v tomto směru již podnikl nějaké konkrétní kroky. V dané věci měl vlastník jen budoucích podnikatelské vize, zamýšlel své pozemky využít ke stavbě; ale žádná jednání s úřady v tomto směru nevedl, a proto soud nárok na náhradu nepřiznal. Nepodařilo se mi vyvodit konkrétní návod z rozhodovací praxe, kde jsou mantinely soudu o tom, co jsou pouze podnikatelské vize a co jsou prokazatelné plány (vyjma prokázání, že vlastník má již vydané územní rozhodnutí, vyjmuté pozemky ze zemědělského půdního fondu nebo vydané stavební povolení²³¹). Domnívám se tedy, že soudy budou konkrétní případy vždy individuálně posuzovat a pro soudy nižší instance nebude prozatím možné aplikovat pašální přístup.

Z analyzovaných případů a obecně rozhodovací praxe Ústavního soudu v otázce náhrad za omezení vlastnického práva z důvodu ochrany životního prostředí jako veřejného zájmu nelze dle mě dovést jednoznačný manuál a jednotný přístup, který bychom mohli bez dalšího aplikovat na další případy. Na základě analýzy případů a podobné relevantní rozhodovací praxe se domnívám, že jsou v otázce přiznání náhrad klíčové dva aspekty, a to (i) konkrétnost omezení daného případu a (ii) míra omezení, respektive spravedlnost zatížení omezením:

(i) konkrétnost omezení daného případu

²²⁹ DAMOHORSKÝ, M. Několik poznámek k právnímu postavení vlastníka a podnikatele ve vztahu k ochraně životního prostředí, str. 25. In: JANČÁŘOVÁ, I., HANÁK, J., PRŮCHOVÁ, I. a kol. *Vlastník a podnikatel při ochraně životního prostředí*. opak. cit.

²³⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 11. 5. 2021, sp. zn. III. ÚS 102/21.

²³¹ Srov. nález Ústavního soud ze dne 19. 12. 2017, sp. zn. III. ÚS 950/17.

Vnitřní omezení vlastnického práva, tedy omezení bez práva na náhradu, jsou omezení součástí samotného vlastnického práva – jsou jeho pojmovým znakem. Oproti tomu omezení s právem na náhradu je omezením nad rámec obecných mezí výkonu vlastnictví, a tak přestože se může jednat o široký okruh vlastníků, na která se tato *práva* omezení vztahují, stále by se mělo jednat o *ad hoc případy*. Z tohoto důvodu tato *práva* omezení vlastnického práva vznikají ve velkém počtu případů z individuálních správních aktů, a naopak vnitřní omezení (meze) ze zákona – což nemůžeme vnímat jako rozhodné pravidlo, kdy může toto pravidlo být chybně absolutizováno jako jediný parametr. Existuje řada omezení, za která náleží vlastníkům náhrada dle čl. 11 odst. 4 Listiny, ale jedná se o omezení zákonem – například omezení vlastníků pozemku strpět umístění vodního díla (dle § 50 písm. c), resp. § 59a vodního zákona). Na druhou stranu je nutné také myslet na to, že existují omezení, která jsou obecně daná zákonem a pak se aplikují na vlastníka správním aktem (například povolení kácení stromu, kdy za tyto omezení náhrada nenáleží). Aspekt konkrétnosti je vhodné posuzovat z pohledu, zda se jedná o omezení všech vlastníků (tedy vlastníků všech věcí určitého typu například všech vlastníků pozemků, na kterých se nachází koryta vodních toků) nebo pouze konkrétních případů – takovým příkladem jsou vlastníci pozemků, na kterých se nachází koryta vodních toků, ale omezení se vztahuje z této skupiny jen na ty, kde je umístěno vodní dílo – vodním dílem tedy není omezen každý vlastník pozemků koryt vodních toků. Pokud by takto „navíc“ (intenzivněji) omezený vlastník ve výkonu svého práva nebyl finančně kompenzován k vyrovnání jeho omezení, nemohli bychom pak mluvit o spravedlnosti zatížení omezením. Z toho plyne, že nemůžeme spojovat posouzení otázky náhrady pouze s tím, zda dané omezení vychází z individuálního správního aktu regulující konkrétní případ nebo z omezení daným zákonem nebo podzákoným právním předpisem.

(ii) míra omezení, respektive spravedlnost zatížení omezením

Pokud bude splněn první aspekt, a to konkrétnost případu omezení vlastnického práva, nemělo by být ještě rozhodnuto, zda bude poskytnuta náhrada. Takové rozhodnutí by mělo ještě záviset na míře – intenzitě omezení výkonu vlastnického práva, a tedy zda je omezení spravedlivé, zejména zda je možné omezit výkon vlastnického práva bez náhrady nebo jen s náhradou. Obecný zájem na ochraně životního prostředí není vždy stejně závažný, kdy

některé jeho složky potřebují k ochraně vyšší intenzitu omezení výkonu vlastnického práva, a proto by tato nerovnost měla být vyrovnána poskytnutím náhrady.

4.1.3. Vztah právní úpravy náhrad občanského zákoníku a Listiny

Občanský zákoník 1964 nijak blíže náhradu za omezení vlastnického práva nespécifikoval, ale občanský zákoník v § 1039 tuto mezeru zaplnil – samotná důvodová zpráva toto označuje za „nový“ přístup²³². Dle § 1039 občanského zákoníku: *(1) Za omezení vlastnického práva nebo vyvlastnění věci náleží vlastníkovi plná náhrada odpovídající míře, v jaké byl jeho majetek těmito opatřeními dotčen. (2) Náhrada se poskytuje v penězích. Lze ji však poskytnout i jiným způsobem, pokud si to strany ujednají.*

Zajímavá je otázka vztahu úpravy náhrady v Listině a v občanském zákoníku, ohledně které právní nauka není sjednocena. V občanském zákoníku je uvedena obecná právní úprava nároku na náhradu s tím, že náhrada je drtivě většinou speciálně upravena ve zvláštním zákoně (například § 30 odst. 11 vodního zákona). Dle některých (J. Spáčil²³³) je úprava v občanském zákoníku nadbytečná, která z historických důvodů vychází z tradice dávat úpravu omezení vlastnického práva také do občanských zákoníků. Nicméně poté, co je omezení vlastnického práva a nároku na náhradu upraveno na ústavní úrovni, je ustanovení v občanském zákoníku zbytečné, neboť stejně nacházíme bližší výklad v jednotlivých speciálních zákonech. Nárok na náhradu je nárokem soukromoprávní povahy²³⁴. Se Spáčilem nesouhlasí například J. Večeřa, dle kterého je ustanovení jako samostatná norma aplikovatelné bez zvláštní úpravy a zároveň vyslovuje hypotézu, že pokud by náhrada určená podle veřejného práva byla „nepřiměřeně nízká“, bylo by možné použít napřímo úpravu náhrad dle občanského zákoníku a odepřít aplikaci předpisů veřejného práva²³⁵. Souhlasím s přístupem Večeři v tom, že úprava náhrad v občanském zákoníku není nadbytečná a že nekopíruje ústavní úpravu, zejména když samotný § 1039 občanského zákoníku upravuje náhradu jako *plnou náhradu v odpovídající míře* (o čemž Listina mlčí). Náhrada za omezení vlastnického práva je tedy rozvinuta a potvrzena

²³² Důvodová zpráva k občanskému zákoníku, ustanovení § 1037 až § 1039.

²³³ SPÁČIL, J. § 1039 [Náhrada za vyvlastnění]. Str. 218. In: SPÁČIL, J. a kol.: *Občanský zákoník III. Věcná práva (§ 976–1474). Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, 1666 s.

²³⁴ DOBROVOLNÁ, E. § 1039 [Náhrada za omezení vlastnického práva a vyvlastnění]. In: PETROV, J., Výtisk, M., Beran, V. a kol. *Občanský zákoník. Komentář*. Opak. cit.

²³⁵ VEČEŘA, J. § 1039 [Náhrada za vyvlastnění nebo omezení vlastnického práva]. In: ŠVESTKA, J., DVOŘÁK, J., FIALA, J. a kol. *Občanský zákoník. Komentář. Svazek III*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2014.

v občanském zákoníku. Pokud není v konkrétním případě upravena náhrada ve zvláštním zákoně veřejného práva, jedná se tedy o mezeru v právu (nemyslím případy, kdy omezení vlastnického práva je pojmovým znakem vlastnictví), tak by soudy měly napřímo aplikovat čl. 11 odst. 4 Listiny společně s úpravou v občanském zákoníku. Tuto teorii potvrzuje, že náhrada za omezení vlastnického práva je považována jako povahou za soukromoprávní²³⁶. Nicméně zatím tato teorie (včetně teorie Jiřího Večeři, že by se úprava občanského zákoníku mohla aplikovat v případě, kdy by náhrada dle veřejnoprávních předpisů byla nepřiměřená) je více v hypotetické rovině, neboť rozhodovací praxe civilněprávního soudnictví se prozatím ve vztahu k § 1039 občanského zákoníku zejména zabývala problematikou konfiskací majetku a s tím souvisejícím omezením vlastnického práva²³⁷. Uvidíme, zda se rozhodovací praxe někam posune, ale dle mého názoru bychom mohli takový posun potenciálně očekávat v situacích budoucích nucených omezení vlastnického práva, které se budou objevovat z titulu zesilujících tendencí ochrany životního prostředí – viz kapitola 5 níže.

4.2. Typologie náhrad

Na úvod je vhodné uvést, že Listina se nijak samotnou bližší specifikací náhrad nezabývá – ať už ve vztahu k formě náhrady, ani její výši. Stejně tak článek 1 Protokolu č. 1 k EÚLP náhradu nepopisuje²³⁸ (resp. ani omezení nepodmiňuje poskytnutím náhrady), kdy z judikatury ESLP se dovozuje podmínka poskytnutí náhrady za zbavení majetku²³⁹. Jinak EÚLP nezaručuje právo na náhradu škody v plné výši, protože legitimní cíle mohou odůvodňovat přiznání náhrady v obecně nižší částce (než by například byla odpovídající tržní cena, ale naopak se jedná o rozumný poměr k tržní hodnotě majetku v době, kdy k odnětí vlastnictví došlo²⁴⁰)²⁴¹. ESLP navíc dává jednotlivým státům široký prostor na

²³⁶ Viz DOBROVOLNÁ, E. § 1039 [Náhrada za omezení vlastnického práva a vyvlastnění]. In: PETROV, J., Výtisk, M., Beran, V. a kol. *Občanský zákoník. Komentář*. opak. cit.; také srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 7. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 26/08.

²³⁷ Dle vyhledávání on-line systémů Beck a Aspi.

²³⁸ Znění článku 1 „Každá fyzická nebo právnická osoba má právo pokojně užívat svůj majetek. Nikdo nemůže být zbaven svého majetku s výjimkou veřejného zájmu a za podmínek, které stanoví zákon a obecné zásady mezinárodního práva. Předchozí ustanovení nebrání právu států přijímat zákony, které považují za nezbytné, aby upravily užívání majetku v souladu s obecným zájmem a zajistily placení daní a jiných poplatků nebo pokut.“

²³⁹ Například rozsudek ESLP ze dne 5. 11. 2002, stížnost č. 36548/97, Pincová a Pinc proti České republice, bod 53, dále rozsudek ESLP ze dne 25.10.2012 stížnost č. 71243/01, Vistinš a Perepjolkins proti Lotyšsku, bod 110.

²⁴⁰ pravidlo rozsudek ESLP ze dne 23. 9. 1982, stížnosti č. 7151/75, 7152/75, Sporrong a Lönnroth proti Švédsku.

uvážení, kdy zejména je pro ESLP důležité kritérium dosažení spravedlivé rovnováhy mezi protichůdnými zájmy²⁴². Z toho vyplývá, že EÚLP, resp. ESLP, akceptuje všechny formy náhrady, pokud nejsou zjevně rozumně neopodstatněné²⁴³.

Článek 17 odstavce 1 Listiny základních práv EU zakotvuje poskytnutí spravedlivé náhrady v přiměřené lhůtě. Dle § 1039 občanského zákoníku náleží v případě omezení vlastnického práva plná náhrada odpovídající hodnotě sníženého majetku v důsledku takového omezení, kdy se z principu náhrada poskytuje peněžní, ale není vyloučena i jiná forma, pokud by si to strany dojednaly.

Dle mé analýzy právních předpisů lze rozdělit typy náhrad újmy za omezení vlastnického práva z environmentálních důvodů do následujících kategorií: (i) zda je poskytnuta náhrada, případně na jakém základě, (ii) dle formy náhrady, (iii) dle rozsahu náhrady (respektive typu omezené činnosti, kterou kompenzují), (iv) aktivní legitimace k náhradě a (v) pasivní legitimace k náhradě. Samozřejmě stále zůstává některá dělení z předcházející typologie samotného omezení vlastnického práva, a to například dle složek životního prostředí, která jsou chráněna.

a) Dle právního základu poskytování náhrady

- *Není poskytnuta náhrada za omezení vlastnického práva (meze vlastnického práva)*

Právní předpisy zakotvují povinnosti regulující chování nejen při jakékoliv činnosti pro ochranu životního prostředí, ale výslovně limitující vlastníky při výkonu svých vlastnických oprávnění. Velká část těchto omezení spadá do kategorie, že se jedná o omezení samotným vlastnickým právem, tedy takové omezení je součástí – pojmovým znakem – vlastnického práva a můžeme je označit za meze vlastnického práva. V souladu s čl. 11 odst. 3 Listiny výkon vlastnického práva nesmí poškozovat přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem. Za takové vnitřní omezení vlastnického práva – tedy omezení činností, které by poškozovaly životní prostředí nad určitou míru (nějaká

²⁴¹ TOMOSZEK, M. VOMÁČKA, V. Čl. 11 [Ochrana vlastnictví]. In: HUSSEINI, F., a kol. Listina základních práv a svobod. Komentář. opak. cit. bod 113.

²⁴² Rozsudek ESLP ze dne 21. 2. 1986, stížnost č. 8793/79, James a ostatní proti Spojenému království, bod 54; Ohledně „spravedlivé rovnováhy“ viz. rozsudek ESLP ze dne 29. 3. 2010, stížnost č. 34078/02, Brosset-Triboulet a další proti Francii, bod 94; a rozsudek ESLP ze dne 5. 1. 2000, stížnost č. 33202/96, Beyeler proti Itálii, bod 114.

²⁴³ ÇOBAN, Ali Riza. *Protection of Property Rights within the European Convention on Human Rights*. Farnham: Ashgate, 2004, s. 212.

menší míra poškozování je tedy dovolena) nenáleží náhrada, jak je rozebráno v předcházejících kapitolách. Obecně se dá shrnout, že tyto meze vlastnického práva z důvodu ochrany životního prostředí nejsou jednotně a přehledně upraveny v rámci právních předpisů na jednom místě – naopak jednotlivá omezení jsou protkána zákony podle toho, o jaký typ regulace ochrany životního prostředí a jeho složek se jedná. V některých případech je to zcela vhodný přístup, jako například u úpravy týkající se omezení ve vztahu k zvláště chráněným územím.

Obecně se meze vlastnického práva projevují nejen ukládáním samotných povinností, kterými dochází k omezení vlastníka, ale zejména podmíněním určitých činností povolením nebo stanovením hranic pro činnosti, kdy už je daná činnost ohrožující nebo poškozující životní prostředí a kdy ne. Nástrojem k určení takové hranice jsou například ukazatele přípustného znečištění vod.

V oblasti ochrany přírody a krajiny se jedná bez nároku na náhradu například o obecnou ochranu přírody a krajiny:

- omezení ochranou územního systému ekologické stability a významného krajinného prvku (před poškozováním a ničením) podle § 4 zákona o ochraně přírody a krajiny;
- ochrana dřevin rostoucí mimo les před poškozováním a ničením, a to nejen péče o dřeviny (ošetřování a udržování), ale případě při výskytu vážné choroby dřevin může orgán ochrany přírody uložit provedení nezbytných zásahů, až po omezení vlastníka v kácení dřevin na svém pozemku jen s povolením orgánu ochrany přírody (existují výjimky z této povinnosti)²⁴⁴;
- ochrana krajinného rázu (resp. zásahy do něj, zejména umístování a povolování staveb);
- přírodní park (který není uveden v třetí části zákona o ochraně přírody a krajiny, tedy není zvláště chráněné území);
- předkupní právo České republiky k nezastavěným pozemkům ležícím mimo zastavěná území obcí na území národního parku, národních přírodních rezervací, národních přírodních památek a pozemků souvisejícím s jeskyněmi²⁴⁵;

²⁴⁴ Ustanovení § 7 ZOPK.

²⁴⁵ Ustanovení § 61 ZOPK.

- povinnost strpět vstup pracovníků orgánů ochrany přírody při plnění úkolů ze zákonů na úseku ochrany přírody a krajiny (například pro provádění měření, sledování a další)²⁴⁶.

- *Nárok na náhradu přiznaný právním předpisem*

V případech, kdy je nárok na náhradu přiznan právním předpisem, dané ustanovení právního předpisu většinou stanoví konkrétní podmínky k získání náhrady.

V některých případech se můžeme setkat s tím, že samotný zákon jde nad rámec nároků plynoucích z Listiny, kdy zákon přiznává nárok na náhradu za omezení vlastnického práva, ale ve skutečnosti se v daném případě nejedná o tak intenzivní omezení dle čl. 11 odst. 4 Listiny.

Příkladem je nárok z omezení užívání pozemků a staveb v ochranných pásmech vodních zdrojů, kterou mají poskytnout vlastníci vodních děl umožňujících v nich vzdouvání vody, případně oprávnění k odběru vody z vodního zdroje.

- *Nárok na náhradu vyplácen přímou aplikací čl. 11 odst. 4 Listiny (resp. společně s čl. 41 Listiny)*

Pokud je vlastnické právo omezeno, ale právní předpis výslovně nárok za náhradu neobsahuje, je možné se domáhat náhrady přímou aplikací čl. 11 odstavce 4 Listiny tím, že platí zásada, že jednotlivé ustanovení v Listině jsou právem, kterého se jde domáhat přímo. Článek 41 odst. 1 Listiny vyjmenovává články Listiny, jejichž základní práva se přímo domoci nelze (vlastnické právo, respektive čl. 11 Listiny v seznamu není, ale právo na příznivé životní prostředí v čl. 35 ano). V případech, kdy o nároku na náhradu rozhoduje soud, soudy se zpravidla přiklání k analogickému použití nejpodobnějšího ustanovení právního předpisu²⁴⁷.

Možnost přímé aplikovatelnosti čl. 11 odst. 4 Listiny připustil již tuto možnost Ústavní soud v nálezu ze dne 11. března 1998²⁴⁸. V navazující ustálené judikatuře pak

²⁴⁶ Ustanovení § 62 ZOPK.

²⁴⁷ HANÁK, J. *Právní úprava náhrad za omezení vlastnického práva z environmentálních důvodů v České republice*. opak. cit.

²⁴⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 11. 3. 1998. sp. zn. Pl. ÚS 41/97: „může se dotčený vlastník domáhat práva na poskytnutí náhrady přímo s odvoláním na čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, aniž by bylo nezbytně nutné z hlediska ústavní jistoty toto právo konstituovat ještě předpisem nižší právní síly.“

soudy potvrzují, že pokud náhrada za omezení vlastnického práva není upravena v zákoně a jedná se tím o mezeru v právu, lze takovou náhradu přiznat přímou aplikací Listiny²⁴⁹. V souladu s čl. 11 odst. 4 Listiny lze dle Ústavního soudu řešit takovou mezeru v zákoně, když není výslovně upravena povinnost poskytnutí náhrady za omezení, buď:

- (i) extenzivním výkladem jiného ustanovení stejného daného zákona²⁵⁰ (v nálezu Ústavní soud posuzoval zásady do omezení s hospodařením s pozemkem dle § 68 odst. 1 ZOPK, kdy pokud za opatřením písemnou dohodou omezující vlastnické právo náleží finanční příspěvek, musí se takový příspěvek aplikovat také na opatření omezující vlastnické právo, ale bez uzavřené dohody).
- (ii) analogické použijí jiného ustanovení stejného daného zákona, které upravují obdobný vztah²⁵¹ (Ústavní soud se zabýval případem, kdy v důsledku chybějící výslovné právní úpravy by vlastník honebních pozemků, který ukončil své členství v honebním společenstvu, ale honební společenstvo stále využívá jeho pozemky k výkonu práva myslivosti neměl právo na náhradu).
- (iii) použije obecné občanskoprávní nástroje, což zejména platí použití nástrojů věcných břemen²⁵².

²⁴⁹ Například Nejvyšší soud ČR ze dne: 26. 4. 2016, č.j. 22 Cdo 1425/2014.

²⁵⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 8. 7. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 8/08:

„Ustanovení § 69 zákona o ochraně přírody a krajiny – tedy nutnost zaplatit "finanční příspěvek" neboli náhradu za omezení vlastnického práva – je ale třeba vztáhnout i na případ, kdy sice není uzavřena písemná dohoda (předvídaná § 68 odst. 2), avšak současně vlastník (nájemce) pozemků provede opatření ve smyslu § 68 odst. 1 citovaného zákona. Rovněž v tomto případě totiž dojde k omezení jeho vlastnického práva; učiní příslušné opatření (ať už aktivně či pasivně, tj. zdržením se určité činnosti), přičemž rozdíl oproti předchozímu odstavci je pouze ve formě – zda existuje k provedení příslušného opatření písemná smlouva či nikoli. Dokonce lze argumentovat a minore ad maius; je-li dán nárok na náhradu v případě uzavření písemné dohody a následné realizaci příslušného opatření, tím spíše musí být dán nárok na náhradu v případě provedení příslušného opatření při neuzavření písemné dohody (např. vlastník pozemku vyjde vstříc orgánu ochrany přírody, splní jeho požadavek, aniž by trval na jeho formalizaci v podobě písemné smluvní kontrakce).“

²⁵¹ Viz nález Ústavního soudu ze dne 6.3.2007, sp. zn. Pl. ÚS 3/06–1: *Nedostatek výslovné úpravy právních poměrů vlastníka honebních pozemků, který ukončil své členství v honebním společenstvu postupem podle § 26 odst. 3 zákona o myslivosti, nepřekáží tomu, aby jeho vztah k honebnímu společenstvu, které využívá nadále jeho pozemky k výkonu práva myslivosti, byl na základě pozitivního práva vyložen. Ve vztahu k tomu, co je předmětem daného občanskoprávního řízení, a čemu je podřízeno obsahové vymezení návrhové legitimace rozhodujícího soudu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy (§ 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu), je v úrovni tohoto práva vlastní závěr, že vlastníku honebních pozemků přísluší od honebního společenstva náhrada podle obdobného užití § 30 odst. 2 zákona o myslivosti, o které rozhodne (v případě absentujícího správního rozhodnutí o přiřčení pozemků k honitbě) soud.*

²⁵² Nález Ústavního soudu ze dne 25. 1. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 25/04.

- *dobrovolně (domluva)*

Pokud dojde k dohodě mezi vlastníkem a tím, kdo vlastnické právo omezuje, podmínky takového omezení, včetně náhrady, jsou domluveny v konkrétním případě mezi smluvními stranami dohody, a tyto pak výlučně závisí na vyjednávací síle jednotlivých stran. Případy, kdy se podaří dojít k domluvě, je těžké analyzovat, neboť nejen, že bude mezi nimi velká odlišnost ztěžující porovnatelnost, ale také skutečnost, že se o těchto případech je obtížné dovědět mimo mediální případy. Příkladem je odkoupení areálu velkovýkrmny prasat v Letech u Písku²⁵³, který stojí v bezprostřední blízkosti pietního místa (koncentračního tábora). Jednání o odkupu areálu velkovýkrmny prasat trvalo několik let, prakticky od devadesátých let, kdy by se dalo mluvit o nuceném omezení vlastnického práva, zejména s ohledem na to, že vláda při rozhodování o záměru odkoupit areál velkovýrobní prasat vyslovila existenci veřejného zájmu²⁵⁴ převodu areálu do vlastnictví státu především z důvodu zajištění důstojného pietního přístupu k obětem a uchování odkazu holocaustu a ochraně kulturního a historického odkazu²⁵⁵.

V ojedinělých případech samotné složkové zákony upravují možnost dohody ke zvýšení ochrany životního prostředí – například se tak jedná u povinnosti vlastníka a nájemce pozemků ke zlepšení dochovaného přírodního a krajinného prostředí za účelem zachování druhového bohatství přírody a udržení systému ekologické stability (dle § 68 odstavce 1 ZOPK), kdy orgán ochrany přírody nebo obec mohou poskytnout na základě dohody finanční příspěvek²⁵⁶.

b) Dle formy náhrady

- *Finanční náhrada*

Peněžitá náhrada v právních předpisech a navazující rozhodovací praxi ve výrazné většině převládá. V rámci peněžitých náhrad můžeme rozlišovat dva typy náhrad, a to (i) jednorázové paušální náhrady – například náhrada dle § 30 odst. 11 vodního zákona za omezení užívání pozemků a staveb v ochranných pásmech vodních zdrojů, pokud nedojde

²⁵³ Mediální zprávy například zde: iDNES.cz. *Stát uzavřel smlouvu na odkup veprína v Letech, sanace vyjde na 120 milionů.* 23. 11. 2017. [online] [cit. 15. 8. 2023]. Dostupné z: https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/veprin-lety-smlouva-podpis-stat.A171123_114930_domaci_jj

²⁵⁴ Veřejný zájem by musel potvrdit ve správním řízení příslušný správní orgán.

²⁵⁵ Usnesení vlády české republiky ze dne 21. srpna 2017 č. 609 o schválení záměru nabytí areálu velkovýkrmny prasat v bezprostřední blízkosti pietního místa v Letech u Písku ve veřejném zájmu státem včetně schválení výše ceny a následných kroků při naložení s tímto majetkem, dále změněno usnesením vlády č. 766 ze dne 23. října 2017 a usnesení vlády č. 576 ze dne 4. září 2018.

²⁵⁶ Další situace, kdy je možný finanční příspěvek dle § 69 ZOPK viz daný paragraf.

k dohodě o náhradě a bude o ní rozhodovat soud v občanskoprávním řízení, (ii) poskytnutí náhrady až poté, co dojde k újmě (která musí být prokázána) a poskytuje se tedy ve zjištěné a prokázané výši a taková může být opakující – například náhrada dle § 58 odst. 2 ZOPK, dle které vlastníci zemědělské půdy nebo lesního pozemku nebo rybníka s chovem ryb nebo vodní drůbeže vznikla, trvá nebo teprve vznikne v důsledku omezení z části třetí až páté ZOPK nebo rozhodnutí vydaného na jejich základě anebo z omezení vyplývajícího z opatření v plánech systémů ekologické stability krajiny. Dělení na jednorázové náhrady a (opakující) se náhrady újmy se nevztahuje v zákoně výhradně k peněžním náhradám, ale prakticky pouze peněžité náhrady mohou svoji povahou být opakující. Rozdíly mezi těmito způsoby poskytování náhrad jsou významné, kdy zejména se jedná o rozdíly v tom, že paušalizovaná (jednorázová) náhrada je (i) pro státní rozpočet předvídatelná jako jednorázová náhrada naopak oproti potenciálně opakující se náhradě újmy, (ii) získá ji vlastník (případně nájemce) při okamžiku omezení, a pokud dojde k převodu vlastnictví na právní nástupce, tak již nový vlastník na náhradu za omezení nemá nárok, přestože se jej omezení dotýká (dané omezení mělo být reflektované v kupní ceně), (iii) paušální náhrada nemusí reflektovat reálnou újmu, (iv) u náhrady újmy je nutné, aby vlastník újmu dokázal. Přestože se práce nezabývá výši konkrétních náhrad za omezení vlastnického práva jako takových, neodpustím si poznámku k problému, který již ze samotného zamyšlení nad paušalizovanou náhradou vyvstává – výše náhrad, respektive metoda jejich výpočtu, jsou v řadě případů stanoveny v prováděcím (podzákoném) právním předpisu, což v sobě zakotvuje otázku aktuálnosti výše náhrad. Například dle Metodického pokynu MZe č. 43656/2004-16000 z roku 2004 může vlastník vodárenské nádrže nabídnout vlastníkům provozující zemědělskou činnost v ochranných pásmech vodárenských nádrží paušální výši náhrady za omezení užívání zemědělské půdy ve výši 800/ha/rok v ochranném pásmu I. stupně a 500 Kč/ha/rok v ochranném pásmu II. stupně, kdy výše těchto paušálních náhrad platí již od roku 2004²⁵⁷. Za uběhlých 19 let (mezi lety 2004 až 2022) od určení výše těchto náhrad jenom součet průměrné výše roční míry inflace České republiky byla v

²⁵⁷ OPPELTOVÁ, P. *Novinky v problematice stanovování ochranných pásem vodních zdrojů*. Česká technologická platforma pro zemědělství. Mendelova univerzita v Brně. 2017. [online] [cit. 12. 8. 2023]. Dostupné z: <https://www.ctpz.cz/vyzkum/novinky-v-problematice-stanovovani-ochrannych-pasem-vodnich-zdroju-161>

souhrnu 45,3 %²⁵⁸. Nejen v závislosti na inflaci se domnívám, že by výše paušálních náhrad měla být nastavena nejlépe na pravidelném revizní systému, případně na paušální částce, která by podléhala zvyšování dle inflačního indexu, protože ponechat stejnou výši náhrady od roku 2004 nelze.

- *Směna pozemků*

Legislativně upravené směny pozemků, kdy pozemek, u kterého je potřeba omezit vlastnické právo z environmentálních důvodů a ochranu životního prostředí by například lépe provedly státní orgány můžeme vidět u vytváření územních systémů ekologické stability, pozemkových úprav jako příkladu protierozní ochrany půdy²⁵⁹. Takovou směnu pozemků zákon upravuje legislativně propracovaně, kdy neopomíjí důraz na stejnou kvalitu a výměru pozemku. Pokud se změnou v užívání pozemku v důsledku omezení vlastník nesouhlasí, nabídne mu pozemkový úřad výměnu za jiný pozemek ve vlastnictví státu v přiměřené výměře a kvalitě jako původní, a ve stejné obci (pokud bude možné).

Směna pozemků je dále v zákoně o ochraně přírody a krajiny a v lesním zákoně vyjádřena jako výjimka ze zákazu zcizení vlastnického práva státu k pozemkům na území národního parku odůvodněné zájmy ochrany přírody²⁶⁰ a k zákazu zcizit státní lesy²⁶¹. Směna pozemků tedy může být využívána například k výměně pozemků ve státním vlastnictví v třetí zóně národního parku za pozemky ve vlastnictví soukromých osob v druhé nebo první zóně národního parku, tedy kdy se například okrajové pozemky smění za pozemky ekologicky hodnotnější a prospěšnější pro jednotný environmentální management.

Na řadě míst v právních předpisech je před nárokem na náhrady za omezení upraveno, že strany se mohou dohodnout na směně pozemku, ale stejně se domnívám, že forma náhrady směnou pozemků by měla mít mnohem větší roli, kdy by v případech *pravého* omezení vlastnického práva, namísto přiznávání náhrad, se povinnému subjektu

²⁵⁸ Součet průměrné roční míry inflace mezi lety 2004 až 2022. Zdroj: Český statistický úřad. Věc: *Výpis ze statistického zjišťování*. 11. 1. 2023. [online] [cit. 10. 8. 2023]. Dostupné z: https://www.czso.cz/documents/10180/132433649/Inflace_2000_2022.pdf

²⁵⁹ Více BATYSTA, M. a kol. *POZEMKOVÉ ÚPRAVY, Nástroj pro udržitelný rozvoj venkovského prostoru*. Státní pozemkový úřad. 2014. 5. vydání. [online] [cit. 31. 8. 2023]. Dostupné z: https://www.spucr.cz/frontend/webroot/uploads/files/2015/06/pozemkove_upravy_2014782.pdf

²⁶⁰ Ustanovení § 23 ZOPK.

²⁶¹ Ustanovení § 4 lesního zákona.

povinně prvně nabídne adekvátní pozemek ke směně za pozemek potřebný k ochranně životního prostředí. Výhody toho počítám, že by byly nejen pro veřejné finance, ale také v některých případech je ze strategického hlediska vhodné, aby si stát pohlídal ucelené vlastnictví pro naplňování cílů ochrany přírody a krajiny. Když vlastník pozemku, jehož vlastnictví ochranou přírody a krajiny má být omezeno, odmítne možnost směny pozemku, tak dle mě celkově takovou situaci bude vnímat méně příkazově, a omezení vlastnického práva pak bude spíše dodržovat. Proces takové směny by nebyl jednoduchý, protože složkové zákony nebo další zákony regulují nakládání se státním majetkem z různých aspektů – byla by proto potřeba vytvořit ucelený systém schvalování procesu směny pozemku, aby se zamezilo opomenutí povolovacího procesu relevantního orgánem státní správy a rizika napadení platnosti směny –příkladem je nutný souhlas Ministerstva zemědělství dle § 4 odstavce 2 lesního zákona nebo souhlas s převodem Ministerstvem životního prostředí dle § 22 odstavce 5 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky.

Možné využití směny pozemku je dohoda o koupi velkovýkrmny prasat v bezprostřední blízkosti pietního místa v Letech u Písku ve veřejném zájmu, kdy mediální články informovaly o tom, že vlastník původně měl spíše zájem vepřín vyměnit za jiný²⁶². Zde je pak určitě prostor pro otázku, proč k takové výměně nedošlo, neboť částka za finální odkup vepřína nebyla nízká, neboť převyšovala hodnotu dle znaleckých posudků – zde pak také záleží na schopnosti vyjednávat státní orgánů a jak je v interních předpisech veliký důraz na dosažení takového výsledku směny pozemku. Na zamyšlení zůstává, zda prodej pozemků není pro odpovědné osoby jednající za orgán státní správy jednodušší než proces směny pozemků.

- *Ostatní nepeněžité náhrady – speciální formy náhrady*

Dále můžeme v právních předpisech nalézt speciální druhy náhrady za omezení vlastnického práva, a to v zákoně o ochraně veřejného zdraví, který v § 31 zákona zakotvuje povinnost v protihlukových ochranných pásmech na svůj náklad zajistit taková protihluková opatření, aby byly v ochranném pásmu dodrženy hygienické limity staveb uvnitř staveb. Nelze opomenout, že v takových případech stále je ponechána možnost

²⁶²iROZHLAS. *Prodáme vepřín v Letech, souhlasili vlastníci. Čekají na konkrétní nabídku od státu*. [online] [cit. 31. 8. 2023]. Dostupné z: https://www.irozhlaz.cz/zpravy-domov/veprin-v-letech-proda-firma-agpi-statu-cenu-neuvedla_1707311004_ako

domáhat se případného dalšího nároku na náhradu například snížení ceny nemovitosti²⁶³ v důsledku ochranného pásma letiště, a to soudní cestou z titulu omezení vlastnického práva v režimu přímé aplikovatelnosti článku 11 odstavce 4 Listiny. V případě ochranného pásma je zajímavé to, že oproti jiným ochranným pásmům (například ochranného pásma vodního zdroje), u letiště je beneficentem zřízení ochranného pásma samotný vlastník pozemku a nechrání se tím provoz letiště. Nicméně mohu souhlasit se závěrem J. Hanáka, a to že z existence samotného ochranného pásma má benefity také samotné letiště, respektive jeho provozovatele, a to nedodržovat standardní hygienické – hlukové limity²⁶⁴.

Dalším příkladem těchto speciálních forem náhrady je dle Ústavního soudu poskytování podkladů, informací a odborné pomoci například dle zákona o státní památkové péči²⁶⁵.

Vodní zákon také upravuje výkup pozemků státem, pokud mu vlastník dobrovolně takový pozemek nabídne. Jedná se o situace, kdy vznikne vlivem přírodních sil nové koryto vodního toku²⁶⁶.

²⁶³ Ochranné pásmo je bráno obecně za důvod ke snížení ceny stavebního pozemku (například viz příloha č. 3 vyhlášky č. 441/2013 Sb., k provedení zákona o oceňování majetku (oceňovací vyhláška)).

²⁶⁴ HANÁK, J., *Právní úprava náhrad za omezení vlastnického práva z environmentálních důvodů v České republice*. opak. cit., str. 34.

²⁶⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 23. 6. 1994, sp. zn. I. ÚS 35/94.

²⁶⁶ Ustanovení § 45 odstavce 2 vodního zákona.

c) Rozsah náhrady

- *Náhrada za některé činnosti*

Právní předpisy někdy upravují nárok na náhradu újmy jen k některým vybraným činnostem omezení, zejména ve vztahu k újmě ohledně lesního a zemědělského hospodaření. Například § 58 odst. 2 ZOPK spojuje nárok na náhradu újmy jen pro vlastníky zemědělské půdy, lesního pozemku nebo rybníka s chovem ryb nebo vodní drůbeže vzniklé z omezení z části třetí až páté ZOPK nebo rozhodnutí vydaného na jejich základě nebo z omezení vyplývajících z opatření v plánech systémů ekologické stability krajiny (tedy včetně omezení vyplývajících z rozhodnutí, závazného stanoviska nebo souhlasu vydaného podle tohoto zákona). Toto omezuje poskytovanou náhradu dvěma způsoby, a to za prvé pouze za ztížení výkonu zemědělského nebo lesního hospodaření z důvodu ochrany přírody a krajiny, ale také tím, že označuje jaký typ omezení zákonem o ochraně přírody a krajiny se kvalifikuje, kdy takovým omezením je omezení systémem ekologické stability a krajiny, ale již není omezení ochranou krajinného rázu nebo přírodním parkem.

Jako další fragmentaci náhrady za omezení lze řadit to, že v některých případech zákon uznává jen nárok na náhradu *zvýšených* nákladů, jako tomu je v § 36 lesního zákona, nebo dle § 13 ZOPK se nahrazuje jen „*újma nikoliv nepatrná*“.

- *Náhrada bez omezení*

Předmětem náhrady bez omezení rozsahu nebo typu využití pozemku je například náhrada dle článku 58 odstavce 3 vodního zákona, dle které vlastníci pozemků a staveb v ochranném pásmu vodního díla (ve kterém vodoprávní úřad zakázal nebo omezil umístění a provádění některých staveb nebo činností) mají nárok na náhradu majetkové újmy, která jim tímto zákazem nebo omezením vznikne.

d) Aktivní legitimace k náhradě

- *Vlastník jako oprávněný*

Obecně platí, že náhrada má sloužit k tomu, aby postavení vlastníka po omezení bylo díky náhradě stejné jako před omezením, případně srovnatelné s těmi, kteří takto omezení nejsou. Z tohoto důvodu primárně, případně přednostně, má nárok na náhradu vlastník dané věci jako ten požívající veškerá vlastnická oprávnění. Náhrady mohou dle právního

předpisu připadnout pouze vlastníkovi, jako například náhrady dle lesního zákona dle § 36 odstavce 3. V takových případech může požadovat náhradu jen vlastník, což také vyplývá z Listiny, kdy pokud by právní předpis nárok na náhradu neupravoval a jednalo by se o mezeru v právu, na základě přímé aplikovatelnosti by mohl získat náhradu pouze vlastník.

- *Další osoby*

Mimo vlastníka zákon ještě umožňuje poskytnout náhradu třetím osobám užívající daný pozemek, a to nájemci, případně zákon přímo počítá i s pachtýřem. Vysloveně s náhradou i pro pachtýře počítá jediné ustanovení složkových zákonů, a to vodní zákon v § 30 odst. 11 (vlastníci nebo nájemci nebo pachtýři pozemků nebo staveb v ochranných pásmech mohou žádat náhradu za prokázané omezení užívání pozemku nebo staveb). Vzhledem k tomu, že zbylé složkové zákony (zejména zákon o ochraně přírody a krajiny, lesní zákon a zákon o ochraně zemědělského půdního fondu) dávají oprávnění také nájemci žádat o náhradu, ale nikoli pachtýři, což mi vzhledem k charakteru pachtu nedává žádný smysl. Pacht byl občanským zákoníkem znovuzaveden, kdy základní rozdíl mezi pachtem a nájmem je, že nájmem získá nájemce právo užívat a u pachtu navíc k tomu právo požívat výnosy nebo plody věci, což je zejména využívané u zemědělské půdy nebo lesních pozemků. Nicméně přestože ustanovení pacht v sobě výslovně neobsahují, na pacht se ustanovení stejně vztahují. Například § 58 ZOPK vychází z terminologie nájmu dle smyslu, jaký měl před 1. lednem 2014 dle občanského zákoníku 1964, a tak v sobě obsahuje právo užívací a právo požívací, takže přestože by aktualizace terminologie v zákoně na nájemce i pachtýře byla vhodná, není to důvodem nepřiznání náhrady pachtýři, na čemž se shodují také komentáře²⁶⁷.

Zákon o ochraně přírody a krajiny v § 58 tedy upravuje, že žádat o finanční náhradu může nejen vlastník, ale také nájemce. Pokud však zažádají oba, náhradu oba dva nezískají a přednost v nároku má vlastník, což považuji za správné, neboť nájemce odvozuje svůj vztah k pozemku od vlastníka, a tak by měla nižší hodnota (nižší výnosy z hospodaření a jiné) být již reflektována v nájemním vztahu, respektive nájemních podmínkách – nižším nájemném. Přesto považuji za problematické to, že nájemní smlouvy

²⁶⁷ HANÁK, J. § 58 Náhrada za ztížení zemědělského nebo lesního hospodaření. s. 458 – 471. VOMÁČKA, Vojtěch. a kol. Zákon o ochraně přírody a krajiny, 1. vydání. Praha: 2018, 676 s.

(pachtovní smlouvy) jsou v zejména v zemědělství a lesním hospodářství dlouhodobé právní vztahy, kdy se smlouvy uzavírají na několik let. V takové situaci, pokud dojde k omezení užívání / požívání pozemku v průběhu trvajících nájemního vztahu, měl by mít nájemce právo na přiměřenou slevu z nájemného²⁶⁸ nebo až výpověď z nájmu²⁶⁹, pokud se stane tím věc nepoužitelnou k ujednanému účelu, příp. k účelu obvyklému. V případě nájemních smluv s automatickou (opakující se) prolongací je zde samozřejmě možnost nadále nájemní smlouvu neprodloužit ze strany nájemce.

e) Pasivní legitimace k náhradě

- *Náhradu má hradit stát*

Pokud u omezení nelze určit osoba, která má z náhrady prospěch a tím má prospěch neurčitý okruh osob, jsou náhrady hrazeny veřejnoprávní korporací – státem, respektive orgánem státní správy, například Agenturou ochrany přírody a krajiny nebo Správou národního parku dle § 58 ZOPK.

- *Náhradu má hradit soukromý subjekt*

Náhradu by měl hradit ten, kdo má z omezení prospěch, respektive kvůli komu k omezení dochází. Příkladem jsou náhrady dle vodního zákona, a to obě v § 30 odst. 11 i § 58 odst. 3 vodního zákona, a to tedy v případě náhrady za omezení ochranným pásmem vodního díla náhrada od vlastníků vodních děl umožňujících v nich vzdouvání vody, v ostatních případech oprávnění k odběru vody z vodního zdroje, a případně vlastníkovi vodního díla nárok na náhradu majetkové újmy. Toto potvrzuje také Ústavní soud, dle kterého náhradu za zřízení ochranného pásma k vodní elektrárně má hradit provozovatel této vodní elektrárny jako osoba mající z omezení prospěch²⁷⁰. Na druhou stranu se vyslovil Nejvyšší soud opačně, a to že náhradu za omezení požárními předpisy z důvodu ochrany stavby čerpací stanice nemá poskytnout vlastník nebo provozovatel čerpací stanice, ale stát²⁷¹.

²⁶⁸ Viz obecná úprava nájemní smlouvy § 2212 občanského zákoníku („*Bude-li nájemce rušen v užívání věci nebo jinak dotčen jednáním třetí osoby, má právo na přiměřenou slevu z nájemného, pokud takové jednání třetí osoby pronajímateli včas oznámil.*“). Pro úplnost doplňuji, že je upravena ještě speciální úprava k nájmu bytu, prostor sloužícího podnikání, movitého majetku a zemědělského pachtu.

²⁶⁹ Viz obecná úprava nájemní smlouvy § 2227 občanského zákoníku („*Stane-li se věc nepoužitelnou k ujednanému účelu, nebo není-li ujednan, k účelu obvyklému, a to z důvodů, které nejsou na straně nájemce, má nájemce právo nájem vypovědět bez výpovědní doby.*“).

²⁷⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 21. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 652/06.

²⁷¹ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 18. 9. 2012, sp. zn. 28 Cdo 3010/2011.

Dle mého názoru je takový přístup Nejvyššího soudu velmi překvapivý, neboť čerpací stanice je podnikání soukromé osoby (žalované), ale Nejvyšší soud dovodil, že vlastnické právo žalobkyně jako vlastníka pozemků přiléhajících k čerpací stanici (v rámci vzniklého ochranného pásma) je omezené na základě veřejnoprávní – protipožární normy směřující k ochraně veřejného zájmu²⁷². Domnívám se, že by v tomto měla být rozhodovací praxe jednotná a spojovat povinnost hradit náhradu tomu, kdo na daném omezení má prospěch, případně finanční zájem, kdy v situacích výrazné převahy celospolečenského zájmu by byl odpovědný za hrazení náhrady stát.

f) Zvláštní kategorie náhrady za omezení

- *Dle povahy vlastníka – vyplácení subjektům příslušným hospodařit s majetkem státu*

Dle současné rozhodovací praxe je v souladu s Listinou a zejména principem rovnosti vlastnického práva, že mají nárok na náhradu za omezení vlastnického práva všechny právní subjekty bez rozdílu na jejich status a právní povahu, a tedy také subjekty příslušné hospodařit s majetkem státu (zejména významné je to pro státní podniky). Daná otázka velmi rozděluje právní vědu se současnou praxí a rozhodování soudů, zejména ve vztahu k náhradě dle § 58 odstavce 2 zákona o ochraně přírody a krajiny za ztížení lesního hospodářství. Právní vědou je zejména kritizované to, že by stát hradil státním organizacím újmu za omezení ve veřejném zájmu na pozemcích ve státním vlastnictví, kdy tím dochází k přelévání státních financí z jednoho účtu na jiný účet státu a tím související zvýšenou administrativou, ale zejména náklady se soudními spory, které zejména iniciují Lesy ČR jako nespokojení správci státního majetku²⁷³. Hospodaření na státní půdě má být samo o sobě více ohleduplné k celospolečenských zájmů, proto by hospodaření samo o sobě na státní půdě mělo být environmentálně šetrnější, a tím souvisí menší ekonomická výhodnost. Soudy nicméně nyní náhrady dlouhodobě přiznávají, kdy hlavním argumentem je, že státní podnik (Lesy ČR) nejsou stejný nositel práv a povinností jako stát, protože státní podnik je odlišný a hospodářsky „*samostatným subjektem, který podle zákona vystupuje v pozici vlastníka svěřeného státního majetku, a je tedy v rámci této své činnosti*

²⁷² Za překvapivé je rozhodnutí označeno také například COUFALÍK, P. Omezení vlastnického práva ochrannými pásmy a územními plány v aktuální judikatuře Nejvyššího soudu. *Právní rozhledy*. 2016. č. 13 – 14. s. 474.

²⁷³ Viz komentář k těmto ustanovením In: STEJSKAL, V.: *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. opak. cit.

*oprávněn a zároveň povinen vykonávat práva vlastníka, a to proti kterémukoliv subjektu, tj. i vůči státu*²⁷⁴.

V roce 2017 byla snaha v rámci novelizace zákona o ochraně přírody a krajiny změnit zákon tak, aby nárok na finanční náhradu dle § 58 odstavce 2 nemohli získat z pozemků ve vlastnictví státu, ale k přijetí změny v Parlamentu nedošlo, viz níže v kapitole 4.3.1.

Jednotlivé kategorie typologie potvrzují, k čemuž jsem dospěla v rámci typologie omezení vlastnického práva, a to, že právní úprava je roztržštěná do několika předpisů a v rámci samotných těchto předpisů nelze dle mě najít jakoukoliv systematičnost, což ztěžuje seznámení se s právní úpravou, kdy není lehké získat analýzou zákonů jistotu, že člověk obsáhl všechny náhrady a žádnou neopomenul, případně vazbu náhrady na jiný právní předpis. Dá se shrnout, že nejen, že chybí právní úprava náhrad jednotně na jednom místě, což je samostatná otázka, zda by byla vhodnější taková úprava než úprava u jednotlivých složkových zákonech a omezení v nich obsažených, ale náhradové ustanovení nejsou konzistentní a nejsou koncepční. V důsledku toho, v právní úpravě vzájemně podobných náhrad za omezení vlastnického práva, můžeme vidět rozdíly, které nejsou blíže odůvodněné. Mám pocit, že tímto nekonceptním přístupem úprava náhrad působím dojmem lepení jednotlivých náhrad vedle sebe dle toho, jak postupně vznikala a vyvíjela se jednotlivá omezení vlastnického práva. Nekonceptní přístup potvrzuje také to, jak významnou roli má rozhodovací praxe, která často odpovídá na základní aspekty úpravy nároku na náhradu za omezení vlastnického práva.

4.3. Změny právní úpravy náhrad za omezení vlastnického práva v posledním období

4.3.1. Novela zákona o ochraně přírody a krajiny

V roce 2017 proběhla výrazná diskuze nad návrhem Ministerstva životního prostředí vyloučit poskytování náhrad dle § 58 odstavce 2 ZOPK za omezení na státních pozemcích. V důsledku kritiky právní vědy²⁷⁵ toho, že státní organizace mohou získávat

²⁷⁴ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 8. 2013 sp. zn. 25 Cdo 3837/2011, dále také rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 8. 2013, sp. zn. 25 Cdo 2558/2012.

²⁷⁵ Například STEJSKAL, V. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. § 58. Opak. cit.

náhradu újmy dle § 58 odstavce 2 ZOPK, tak vláda schválila doplnění zákona o „*Nárok na finanční náhradu nevzniká za újmu vzniklou či trvající na pozemcích ve vlastnictví státu*“²⁷⁶. Novela zákona byla nakonec zamítnuta Senátem, kdy Poslanecká sněmovna vrácený zákon Senátem nepřehlasovala.

Velká diskuze probíhala zejména okolo vyplácení náhrad státnímu podniku Lesy ČR, které ze pět let mezi lety 2011 až 2016 uplatnil náhradu újmy za ztížení lesního hospodaření ve výši 72,5 milionu korun²⁷⁷. Státní podnik Lesy ČR tedy bude nadále uplatňovat největší podíl z nároků na náhradu újmy vzniklé za ztížení lesního hospodaření a s tím souvisí také velké množství soudních sporů iniciovaných Lesy ČR²⁷⁸. Státní podnik Lesy ČR jsou samostatnou právnickou osobou, která odvádí daně a na kterou se vztahují stejné tržní principy i regulace jako soukromé vlastníky a jiné správce, a proto souhlasím, že i státní organizace mají být adresátem možnosti náhrad dle §58 odstavce 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, a to nejen pro dodržení rovnosti výkonu vlastnického práva a souvisejícího omezení. Nicméně nemělo by se stát, aby ministerstvo, nebo jakýkoliv jiný státní orgán, zkoušel vykládat ustanovení zákona ve prospěch toho, aby státní organizace obdržela náhradu – jako to naznačuje výklad Ministerstva zemědělství k promlčením náhrad dle § 50 písm. c) vodního zákona (jak rozebráno v kapitole 4.3.2 níže).

Pro úplnost odkazuji na již uvedené výše, a to že rozšířením vyplácení náhrad dle novely zák. č. 123/2017 Sb. můžeme chápat to, že novela znovuzavádí předběžnou ochranu vyhlášeného území dle § 40 odstavce 5 ZOPK (viz kapitola 3.4 výše), kdy tímto omezením po zveřejnění záměru, ale ještě před samotným vyhlášením zvláště chráněného území, dochází k omezení lesního a zemědělského hospodářství, a tím lze žádat o náhradu újmy z titulu omezení zákonem dle části třetí až páté zákona o ochraně přírody a krajiny.

4.3.2. Novela vodního zákona

S účinností od 1. ledna 2014²⁷⁹ došlo k významné novelizaci vodního zákona ve vztahu k náhradám za omezení vlastnického práva, a to přidáním nového § 59a vodního zákona, kdy pak mezi roky 2017 až 2022 došlo nejen k vydání výkladu samotným Ministerstvem

²⁷⁶ Sněmovní tisk č. 739/5. 7. volební období. [online] [cit. 4. 12. 2023]. Dostupné z <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=120532>

²⁷⁷ JOUKLOVA, E. *Nová pravidla pro vyplácení náhrady újmy znevýhodňují státní podniky*. Hradec Králové: 2016. [online] [cit. 1. 9. 2023]. Dostupné z: <https://lesy-cr.cz/tiskova-zprava/nova-pravidla-pro-vyplaceni-nahrady-ujmy-znevychodnuji-statni-podniky/>

²⁷⁸ STEJSKAL, V. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. § 58. Opak. cit.

²⁷⁹ Novelizace zákonem č. 303/2013 Sb.

zemědělství k tomuto ustanovení, ale k vývoji rozhodovací praxe Nejvyššího soudu, a tak tuto změnu právní úpravy řadím z tohoto důvodu mezi roky 2017 až 2022. Některé závěry z této rozhodovací praxe považuji za použitelné také pro další nároky na náhradu za omezení vlastnického práva, které vyplývají z vodního zákona. Význam sporných výkladových otázek souvisejících s touto náhradou za omezení shledávám zejména v tom, co nám výklad Ministerstva zemědělství může říct o samotném přístupu ministerstva k náhradám za omezení.

V praxi se vyskytují situace, že vlastník (případně provozovatel) vodního díla není zároveň vlastníkem pozemků, na kterém se dané vodní dílo nachází, kdy takový vlastník vodního díla může zcela postrádat právní titul k umístění – například smluvní věcné břemeno, nájemní smlouvu, souhlas – na základě kterého se vodní dílo na pozemku nachází. Jedná se známou spornou otázkou, která se v souvislosti s přijetím občanského zákoníku dočkala úpravy novelizací vodního zákona. Problematika náhrady za omezení vlastnického práva dle § 50 písmena c) a § 59a vodního zákona a jejího promlčení je stále aktuální, protože řada soudních sporů o náhrady stále probíhá²⁸⁰. Tento výkladový problém je podle mě již uspokojivě judikován Nejvyšším soudem, ale pozoruhodné na tom vnímám to, že samotné Ministerstvo zemědělství vydalo výkladové stanovisko, které je výrazně v protikladu s jakýmkoliv teologickým či systematickým výkladem a naznačuje účelovost výkladu pro výhody ministerstva (viz níže)

Dle § 50 písm. c) vodního zákona (poznámka: toto ustanovení je ve vodním zákoně od jeho účinnosti, tedy od 1. ledna 2002) „*Vlastníci pozemků, na nichž se nacházejí koryta vodních toků, jsou povinni strpět na svém pozemku vodní díla umístěná v korytě vodního toku, vybudovaná před účinností tohoto zákona*“ (podtržení doplněno) (tedy vodní díla vybudovaná před 1. lednem 2002). Vodní zákon neupravuje nárok vlastníka na náhradu za omezení v důsledku strpění tohoto vodního díla, ale vzhledem k tomu, o jak intenzivní omezení se jedná, nelze mluvit o tom, že by se mohlo jednat o omezení jako pojmovém znaku vlastnického práva, což potvrzuje judikatura Nejvyššího soudu, která za omezení dle § 50 písm. c) uznává náhradu za strpění vodního díla přímou aplikací článku 11 odst. 4 Listiny²⁸¹.

²⁸⁰ Viz informace od BERÁNEK, D. Judikatura NS: náhrada za omezení vlastnického práva k pozemku, na kterém je vodní dílo. *Soudní rozhledy* 6/2022, s. 183.

²⁸¹ Například rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 1. 9. 2017, sp. zn. 28 Cdo 5820/2016.

Novelou se s účinností od 1. ledna 2014 přidal do vodního zákona § 59a, a to se zněním „*Vlastník pozemku je povinen strpět za náhradu na svém pozemku vodní dílo vybudované před 1. lednem 2002 a jeho užívání*“. Důvodová zpráva odůvodňuje přijetí nového ustanovení zejména z toho důvodu, že je potřeba zakotvit v zákoně umístění jakéhokoliv vodního díla vybudovaného před 1. lednem 2002 jako zákonné věcné břemeno²⁸² a vyřešila se za jeho strpění náhrada. § 50 písm. c) tedy upravuje povinnost strpět umístění vodního díla na pozemcích, na kterých se nachází koryta vodních toků – toto ustanovení je ve vodním zákoně již od účinnosti vodního zákona, a to od 1. ledna 2002, kdy „nové“ ustanovení § 59a vodního zákona strpění vodního díla na pozemcích vlastníka rozšiřuje okruh pozemků, a to tím, že se netýká jen pozemkům, na kterých se nachází koryta vodních toků, ale obecně pozemků, na kterých je vodní dílo.

Výkladový problém přichází poté, když se zaměříme na přechodné ustanovení a vztah § 50 písm. c) a § 59a vodního zákona, zejména s ohledem na otázku promlčení nároku na náhradu a možnost žádat náhradu za omezení vlastnického práva také pro vlastníky pozemků, na niž se nachází vodní dílo v korytu vodních toků, a s tím probíhající soudní spory těchto vlastníků žádající náhradu za omezení. V praxi tedy došlo k výkladovému problému, jaký je vztah těchto dvou ustanovení vodního zákona, zejména zda právo na náhradu za omezení vlastnického práva vzniklo již na základě samotného § 50 písmena c) vodního zákona.

Nejprve k problému promlčení nároku na náhradu za omezení vlastnického práva – dle přechodného ustanovení k novému § 59a vodního zákona platí, že „*nedojde-li mezi vlastníkem pozemku a vlastníkem vodního díla k dohodě o náhradě za užívání pozemku podle § 59a VodZ ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, do 24 měsíců ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, rozhodne na návrh vlastníka pozemku nebo vodního díla o výši náhrady soud*.“²⁸³. Do 1. ledna 2016 (tj. 24 měsíců od 1. ledna 2014) tedy měli vlastníci těchto pozemků možnost se domluvit na náhradě s vlastníky vodních děl, kdy od 2. ledna 2016 se v případě neúspěchu pak měli obracet na soud. Náhrada za

²⁸² Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 10. 2010, č. j. 2 As 18/2010–140, a to že omezením dle ustanovení § 50 písm. c) vodního zákona vzniká zákonné věcné břemeno.

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23. 6. 2020, sp. zn. 22 Cdo 3631/2019: „*V případě, že vlastník nemovitosti nabyl vlastnické právo k pozemku, který byl fakticky omezen vodním dílem, avšak bez zápisu věcného břemene, má v důsledku vzniku zákonného věcného břemene nárok na náhradu za omezení vlastnického práva dle VodZ.*“

²⁸³ Ustanovení čl. LIV a LV zákona č. 303/2013 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím rekodifikace soukromého práva.

omezení vlastnického práva má soukromoprávní povahu, a tak se na ni vztahuje obecná tříletá promlčecí lhůta, takže nárok na náhradu dle § 59a vodního zákona je promlčen 2. ledna 2019. Základní otázkou však je, jaká je promlčecí lhůta nároku za strpění vodního díla pro vlastníky pozemků v korytech vodního toku dle § 50 písm. c) vodního zákona (tedy omezení, které již od je ve vodním zákoně od jeho účinnosti vodního zákona, tedy od 1. ledna 2002):

- (i) mohou žádat náhradu za omezení na základě „nového“ ustanovení § 59a vodního zákona,
- (ii) jejich nárok je promlčen, neboť mohli žádat o náhradu od 1. ledna 2002, a tak k promlčení došlo k 1. lednu 2005, nebo
- (iii) zvláštní přihlídnutí k dobrým mravům (tvrdoosti zákona) a intenzitě omezení, a tak rozhodnout o přiznání náhrady.

Klíčem k odpovědi na tuto otázku je analýza vztahu § 50 písm. c) a § 59a vodního zákona, a to zda je zde vztah speciality nebo či není. O to, jaký problematický výklad se jedná, dosvědčuje, že Ministerstvo zemědělství k tomu vydalo 25. listopadu 2019 výklad č. 97 sekce vodního hospodářství²⁸⁴. Dle tohoto výkladu Ministerstvo zemědělství tvrdí, že ustanovení nemají vzájemný vztah speciality, kdy obě ustanovení upravují stejným způsobem stejný druh právních vztahů. a neuplatní se tedy zásada posteriority. Dle Ministerstva zemědělství se tedy § 59a stanovila nová promlčecí doba pro nároky vlastníků, na jejichž pozemcích byla vybudována vodní díla před 1. lednem 2002, a to včetně vodních děl v korytech vodního toku (který pokrýval již §50 písm. c)). Tento výklad je podle mě překvapivý a nelogický, protože odporuje nejen systematickému výkladu, teleologickému a historickému výkladu, ale hlavně je proti rozhodovací praxi Nejvyššího soudu. Ministerstvo zemědělství vykládá § 59a vodního zákona ve prospěch vlastníků pozemků, na kterém se nachází vodní dílo v korytech vodního toku, a tedy dle tohoto výkladu by tito vlastníci nadále mohli žádat o náhradu až do 2. ledna 2019, přestože by měla být tato náhrada již 1. ledna 2005 promlčena. Domnívám se tedy, že Ministerstvo zemědělství se mýlí, neboť vztah ustanovení je na bázi speciality, a to §50 písm. c) je speciální k § 59a vodního zákona, neboť § 59a vodního zákona se týká všech vodních děl a

²⁸⁴ Ministerstvo zemědělství České republiky. Výklad sekce vodního hospodářství. Věc: Povinnosti vlastníků pozemků strpět na nich vodní dílo vybudované před účinností vodního zákona. Výklad č. 97 k vodnímu zákonu a souvisejícím právním předpisům č. j. 61823/2019-MZE-15120, ze dne 25. 11. 2019. [online] [cit. 4. 2. 2023]. Dostupné z: https://eagri.cz/public/web/file/640923/vyklad_c_97.pdf.

§ 50 písm. c) jen vodních děl v korytech vodních toků. Namísto principu *lex posterior derogat priori* by se měl uplatnit princip *legi posteriori generali non derogat legi priori speciali*, a tím se náhrada dle § 59a vodního zákona má vztahovat jen na náhradu za omezení vlastníka pozemku, na kterém je vodní dílo MIMO koryto vodního toků, neboť náhrada za toto omezení ve vztahu k vodním dílům v korytech již je od roku 2002 poskytnuta a nelze nepřímým způsobem prodlužovat promlčecí lhůtu, což by mohlo být i v rozporu se zákazem pravé retroaktivity²⁸⁵, protože vlastníci vodních děl by byli povinni tyto náhrady znovu platit, přestože došlo v roce 2005 k promlčení nároků. Nemohu nezmínit, že výklad Ministerstva zemědělství na mě mírně působí dojmem účelovosti, a to vzhledem k tomu, že nejspíše tyto náhrady by pak mohly získat státní organizace, konkrétně povodí (státní podnik) jako osoba hospodařící se státními pozemky, které možná náhrady do 2005 zapomělo žádat, kdy zakladatelem těchto státních organizací je právě Ministerstvo zemědělství jakožto autor kritizovaného výkladu.

Rozhodovací praxe Nejvyššího soudu potvrdila výše uvedené závěry, a to že vztah § 50 písmena c) a § 59a je vztahem normy obecné a zvláštní²⁸⁶, a na toto rozhodnutí navázal a potvrdil, že pokud vlastníkově pozemku vznikl nárok na náhradu za omezení vlastnického práva již podle § 50 písm. c) vodního zákona (tedy jedná se o vodní dílo v korytě vodního toku), promlčel se nárok na náhradu za omezení vlastnického práva v tříleté promlčecí lhůtě k 1. lednu 2005²⁸⁷.

Jak jsem uvedla výše s rozhodovací praxí Nejvyššího soudu, jedná se dle mě o jediný právně správný výklad, ale na druhou stranu si nedovolím opominout to, že si myslím, že ustanovením § 59a vodního zákona si vlastně vlastníci vůbec uvědomili, že tu nějaká náhrada za omezení vlastnického práva existuje, respektive o kterou ti vlastníci pozemků, na kterých se nachází vodní díla v korytech vodních toků, měli žádat do 1. ledna 2005 přímou aplikací Listiny. Nezbyvá mi než vyslovit, že mi v tomto právní předpis a praxe skutečně přijde tvrdá, a to z kvůli mezeře v zákoně si vlastníci mohli uvědomit až s novelizací a § 59a vodního zákona, že vůbec existuje možnost žádat náhradu za omezení vlastnického práva přímou aplikovatelností Listiny. Možné řešení zmírnění této tvrdosti mě napadá pomocí výkladu přiznávat dílčí opakující se náhradu újmy za omezení vodním dílem (každoročně) namísto jednorázové náhrady, která již je k 2005 promlčena.

²⁸⁵ Srov. náleží Ústavního soudu ze dne 31. března 2015, sp. zn. Pl. ÚS 1/14.

²⁸⁶ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. 11. 2020, sp. zn. 22 Cdo 1499/2020.

²⁸⁷ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 4. 2021, sp. zn. 22 Cdo 365/2021-662.

4.3.3. Novela zákona o ochraně zemědělského půdního fondu

Přestože byl zákon o ochraně zemědělského půdního fondu několikrát novelizován, ani v jednom případě se nejednalo o samostatnou novelu tohoto zákona, ale vždy jako související změna s novelizací jiných zákonů, případně přijetí jiných zákonů. V otázce změn legislativy nároku za omezení vlastnického práva tedy nedošlo k žádným významným novelizacím, kdy zásadní změnu zákona Ministerstvo životního prostředí připravilo v roce 2022, která bude blíže rozebrána v části 5. práce jako budoucí připravovaná legislativa.

4.4. Dílčí poznatky a závěry

Listina v čl. 11 odst. 4 Listiny stanoví, že omezení vlastnického práva je možné jen za náhradu. Náhrady za omezení vlastnického práva sice neřadím mezi ekonomické nástroje práva životního prostředí, ale dle mého názoru mohou plnit (a v řadě případech plní) stimulační funkci, a to ve vztahu k motivaci neporušovat zákonné povinnosti, kompenzační funkci a dále usměrňují legislativu v rozsahu omezení z důvodu náročnosti na veřejné finance.

Otázku, zda omezení vlastnického práva je v souladu s ústavním pořádkem a zda je v zákoně upravena náhrada za omezení vlastnického práva, musíme posuzovat odděleně. Pokud nárok na náhradu není úpraven v zákoně neznamena to neústavnost daného omezení, neboť ustanovení Listiny je přímo aplikovatelné jako platné právo. Z analýzy jednotlivých příkladů přístupu ať už zákona nebo rozhodovací praxe k tomu, zda přiznat nebo nepřiznat nárok na náhradu za omezení vlastnického práva, vyplývá, že těžko můžeme najít jednotná pravidla, která bychom mohli na jednotlivé případy paušálně aplikovat - každý případ se bude posuzovat konkrétně s tím, že rozhodovací praxe zejména posuzuje dvě hlediska, a to za prvé, zda se jedná o omezení nad rámec obecných mezí vlastnického práva, zejména aby se jednalo o konkrétní *ad hoc* případ. Z tohoto důvodu je omezení vlastnického práva za náhradu spojováno s tím, že je to omezení plynoucí z individuálního právního aktu, ale tato absolutizace pravidla soudy je mylná, neboť omezení s náhradou může být dané (jen) zákonem. Nicméně je nutné dát si pozor na odlišení kvalifikovaných omezení, které jako omezení bez nároku na náhradu omezují každého vlastníka určitého typu pozemku z důvodu vyšší ochrany složky životního prostředí (například přírody a krajiny), a to z titulu sociální funkce vlastnictví, kdy ochrana

těchto složek vyžaduje vyšší ochranu. V souladu s ústavní pořádkem nelze spravedlivě požadovat, aby jeden vlastník byl bez náhrady ve výkonu svého vlastnického práva omezen intenzivněji než jiný vlastník, pokud cílí dané omezení k ochraně veřejného zájmu. V každém konkrétním případě tedy musí být hodnocen konkrétní zásah do vlastnického práva, intenzita takového omezení a vliv tohoto omezení na samotnou podstatu vlastnického práva. Na základě rozboru třech odlišných soudních rozhodnutí jsem analyzovala hlediska při rozhodování o nároku na náhradu - a to u ochranného pásma památného stromu, národní přírodní rezervace Ransko a poškození pozemku územní rezervou. Z analyzovaných případů a obecně rozhodovací praxe Ústavního soudu nelze dle mě dovést jednoznačný manuál pro otázku náhrad za omezení vlastnického práva z důvodu ochrany životního prostředí jako veřejného zájmu. V otázce přiznání náhrad hodnotím jako klíčové dva aspekty, a to (i) konkrétnost omezení daného případu a (ii) míru omezení, respektive spravedlnost zatížení omezením.

Potvrzuje se tedy závěr z kapitoly 3. *Platná právní úprava omezení práce výše*, dle které je hranice mezi článkem 11 odst. 3 a 4 Listiny velmi jemná, až se někdy stírá a nahrazují ji výše uvedená hlediska.

Náhrady za omezení jsem rozřadila do několika kategorií. Jak vyplývá ze samotné typologie, právní úprava náhrad je velmi nejednotná, kdy zákonodárce není u jednotlivých náhrad konzistentní. Rozdíly mezi jednotlivými náhradami, které působí velmi podobně, se domnívám vznikají přístupem zákonodárce bez promyšlené koncepce. Celá tato roztržitost, nekonceptnost a počet jednotlivých právních předpisů stěžuje srozumitelnost a seznatelnost práva.

Díky analýze jednotlivých kategorií lze zřetelněji vnímat některé nedostatky a porušení zásad, zejména poskytnutí úplné náhrady. Zákony upravují některé náhrady pouze za omezení vyjmenovaných činností nebo jen ke vztahu části újmy. Nepovažuji za přípustné, aby náhrada pokrývala jen některou část újmy, a to například jen zvýšené náklady na provádění opatření – například v lesním zákoně dle § 36. Stejně jsou příklady, kdy je náhrada poskytována jen za omezení určité činnosti, respektive využívání pozemku – například náhrada dle § 58 odst. 2 ZOPK poskytuje omezení jen ve vztahu k zemědělskému a lesnímu hospodaření. Tyto nároky za náhradu za omezení vlastnického práva nemohu považovat za úplná. Právě nedostatek úplnosti náhrady dle § 58 odstavce 2 ZOPK shledávám za jeden z nejvýraznějších, neboť nejen limituje náhradu, co do rozsahu

užívání pozemku, ale také co do podmínek nároku. Za vhodné bych považovala, aby se více začaly využívat soukromoprávní instituty směny pozemku a případně samotné dobrovolné dohody.

S ohledem na změny, které v krajině v důsledku klimatických změn probíhají, lze očekávat, že složky ochrany životního prostředí v průběhu času vyžadují a budou vyžadovat přísnější ochranu. Obecně s každou přísnější ochranou souvisí též další náhrady za omezení vlastnického práva, respektive by měly, pokud budou splněny podmínky – hlediska pro kvalifikaci za *pravé* omezení. Turbulentní a nekonzistentní legislativní kroky nicméně nejednotné a roztržité právní úpravě náhrad nepomohou. V roce 2017 byla neúspěšná snaha vyloučit státní organizace z práva na získání náhrady za omezení vlastnického práva dle § 58 odst. 2 ZOPK. Souhlasím s nepřijetím této změny, protože je potřeba zachovat princip rovnosti vlastnictví a státní organizace jsou samostatnou hospodařící jednotkou, a tak jejich omezení s hospodařením by také měly být kompenzovány. Nicméně na druhé straně nesmí docházet k situacím jako nastala novelizací vodního zákona přidáním § 59a vodního zákona, kdy Ministerstvo zemědělství v roce 2019 chybně vyložilo vztah § 50 písm. c) a § 59a vodního zákona, z čehož by se u vlastníků pozemků, na nichž se nachází vodní díla v korytech vodních toků prodloužila promlčecí lhůta z roku 2005 na rok 2019. Takový přístup by mohl být vykládán jako pravá retroaktivita, kdy přestože soudní řízení o těchto (promlčených) nárocích stále probíhají, judikatura se srozumitelně vyslovila, že takto vztah ustanovení vykládat nelze a mezi ustanoveními je vztah speciality. Nemohu si pomoci nezamyslet se nad tím, jakou roli v takovém výkladu Ministerstva zemědělství měla skutečnost, že výkladem by dostaly možnost žádat náhradu povodí jako státní podniky (se zřizovatelem Ministerstvem zemědělství), kdy možná mezi lety 2002 až 2005 opomněly žádat tuto náhradu. Vodní zákon ani zákon o ochraně zemědělského půdního fondu nicméně přes obecně zvyšující se míru regulace chránící životní prostředí neprošel žádnou výraznou změnou v platné úpravě nároku na náhradu za omezení vlastnického práva.

Považuji za potřebné zdůraznit, že mezi lety 2017 až 2022 došlo k další konkretizaci některých nároků na náhradu za omezení vlastnického práva. Zásadní význam pak judikatura měla v tom, že dále potvrdila přímou aplikovatelnost článku 11 odst. 4 Listiny, a to že je možné v případě mezer v právu žádat náhradu za omezení vlastnického

práva napřímo aplikací Listiny. Ústavní soud tímto potvrzuje svůj přístup, který zahájil již v roce 1996.

5. VÝVOJOVÉ TENDENCE OMEZENÍ VLASTNICKÉHO PRÁVA

Přístupy společnosti k právní úpravě omezení vlastnického práva se v čase vyvíjí. S ohledem na směřování politik Evropské unie k udržitelné budoucnosti a klimatické neutralitě, zejména s cílem klimaticky neutrálního kontinentu, snižování emisí skleníkových plynů, snížení oteplování, je nutné toto odrazit v regulaci odvětví hospodářství, zejména průmyslu, dopravy a stavebnictví. Proto nastává otázka, jak tato přísnější regulace bude mít vliv na omezení vlastnického práva? Bude převládat tendence výraznějšího a intenzivnějšího nuceného omezení vlastnického práva nebo se naopak intenzita již zákonně upraveného omezení bude liberálněji zmírňovat? Převažuje v kapitalistické společnosti řešení orientovat se na ochranu vlastnického práva, kdy k ochraně životního prostředí by se dosahovalo jinými způsoby než veřejnoprávními zákazy, příkazy, případně podmínkou souhlasů? Plánované změny legislativy, zejména Evropské unie, významně zasáhne do vlastnického práva, a to se záměrem dosáhnout ambiciózních cílů ochrany životního prostředí. Z tohoto důvodu je nutné analyzovat, zda jsou tyto legislativní změny v souladu s platnou českou právní úpravou ochrany vlastnického práva. Pokud analýza bude možná (například s ohledem na pokročilost projednání dané novely), zaměřím se také na zhodnocení, zda lze zařadit dané omezení do kategorie vnitřního nebo vnějšího omezení, a tedy zejména odpovědět, zda bude mít omezovaný vlastník právo na náhradu za takové omezení. Budoucí vývoj bude také ovlivňovat směřování rozhodovací praxe soudu, která je pro moji analýzu bohužel nepředvídatelná, a proto se zaměřím jen na plánové změny právních předpisů.

V této kapitole jsem se zaměřila na několik budoucích změn platné právní úpravy, a to v rámci evropské legislativy právní úpravu Zelené dohody, Renovační vlny, dále z platné právní úpravy České republiky novelu zákona o ochraně zemědělského půdního fondu. Nejedná se o snahu komplexní analýzy všech novelizací zasahujících do omezení

vlastnického práva z důvodu ochrany životního prostředí, ale o ty významné rozsahem nebo charakterem zásahu do vlastnického práva.²⁸⁸

V rámci připravované evropské legislativy Renovační vlny se práce konkrétně zaměří na požadavek minimálních norem energetické náročnosti, které jsou rozpracované jako případová studie. Konkrétně navrhnu možnosti legislativy, jak implementovat tyto požadavky a jaký vliv budou mít jednotlivé varianty na vlastníky budov. V této případové studii bude práce hledat odpovědi na to, zda dojde k omezení vlastnického práva z důvodu ochrany životního prostředí, případně jaké intenzity, a tedy jaké podmínky by takové omezení mělo mít (zejména zda spadá pod omezení s náhradou, nebo ne).

5.1. Zelená dohoda²⁸⁹

Na konci roku 2019 Evropská komise²⁹⁰ představila Zelenou dohodu pro Evropu (*European Green Deal*, dále „Zelená dohoda“), která má být řešením k udržitelné budoucnosti a klimatické neutralitě, zejména s cílem klimaticky neutrálního kontinentu Evropy do roku 2050. Zelená dohoda představuje velmi širokou transformaci hospodářství a obecně celé společnosti, kdy pomocí různých opatření má podpořit efektivní využívání zdrojů přechodem na oběhové hospodářství, zastavení změny klimatu a ztrátě biologické rozmanitosti a obecně snížení znečištění. Zelená dohoda pro Evropu již zasáhla, nebo v blízké době zasáhne, regulaci téměř všech odvětví hospodářství, kdy se zejména jedná o oblast dopravy, energetiky, zemědělství, budov a průmyslových odvětví. V návaznosti na toto sdělení Evropské komise následovalo přijetí mnoha strategií, balíčků opatření, právních předpisů, návrhů revizí právních předpisů, výzev, programů a dalších druhů iniciativ, kdy v červnu 2021 nařízení Evropské unie (EU) 2021/1119 nastavilo základní

²⁸⁸ Pro přehlednost doplňuji, že se v souladu s celkem disertační práce nezabývám změnami týkajícími se stavebního práva, tedy zejména přijetí nového stavebního zákona, zák. č. 283/2021 Sb.

²⁸⁹ Kapitoly 5.1 Zelená dohoda a 5.2 Renovační vlna částečně vychází z ŠKVOROVÁ, M. *Renovation wave for Europe, Exploring the new legal implications of sustainable practices for building renovations*. In: DAMOHORSKÝ, Milan. *Climate Change and Energy Law*. Beroun: Eva Rozkotová Publishing House, 2023. s. 124-133. ISBN: 978-80-87488-44-7 a dále také ŠKVOROVÁ, M. Introduction to ESG and climate change from the commercial perspective. In: Damohorský M., Stejskal V. *Climate Change and Water Protection from the Perspective of Law. Proceedings of the International Student Conference, "Climate Change and the Ramsar Convention"*. Praha : Právnická fakulta Univerzity Karlovy, 2023, str. 63-73. s. 86. ISBN 978-80-7630-038-5.

²⁹⁰ EVROPSKÁ KOMISE. Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů. Zelená dohoda pro Evropu. COM(2019) 640 final [online] [cit. 30. 10. 2023]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1588580774040&uri=CELEX:52019DC0640>.

můstek jako tzv. evropský rámec pro klima²⁹¹. Toto nařízení stanovilo opatření pro dosažení klimatické neutrality v Evropské unii do roku 2050²⁹², a to snížit emise skleníkových plynů nejméně o 55% do roku 2030 oproti stavu v roce 1990 a udržet nárůst teploty výrazně pod 2 stupně Celsia a usilovat, aby tento nárůst teploty byl nejlépe na 1,5 stupni Celsia v souladu s Pařížskou dohodou²⁹³ (dále jen „Pařížská dohoda“). Prakticky celkově Zelená dohoda směřuje k dosažení cílů Pařížské dohody, zejména s odkazem na dlouhodobý teplotní cíl stanovený Pařížskou dohodou²⁹⁴. Nařízení Evropského právního rámce pro klima pak zdůrazňuje cíl v kontextu Agendy OSN pro udržitelný rozvoj 2030 a cíle nejenom obecné ochrany obyvatelstva a planety, ale také blahobytu, prosperity, ekonomiky, zdraví, potravinových systémů, integrity ekosystémů a biologické rozmanitosti před hrozbou změny klimatu; dále maximalizovat prosperitu, zvýšit odolnost a snížit zranitelnost společnosti vůči změně klimatu.²⁹⁵

Po přijetí Evropského právního rámce pro klima pak jako součást Zelené dohody následovalo přijetí různých strategií EU, akčních plánů, balíčků opatření, návrhů iniciativ, návrhů revizí právních předpisů, nových návrhů právních předpisů, až po dovršení v říjnu 2023 balíčkem „Fit for 55“. Ten obsahuje skupinu opatření ke snížení emisí skleníkových plynů do roku 2023 o 55% oproti úrovni roku 1990 a zasahuje všechna zásadní odvětví hospodářství.²⁹⁶

²⁹¹ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/1119 ze dne 30. 6. 2021, kterým se stanoví rámec pro dosažení klimatické neutrality a mění nařízení (ES) č. 401/2009 a nařízení (EU) 2018/1999 („Evropský právní rámec pro klima“).

²⁹² Oproti současným politikám, které předpokládají s pouhým snížením emisí skleníkových plynů o 60 % do roku 2050 s porovnáním úrovní v roce 1990. Zdroj: EVROPSKÁ KOMISE. Otázky a odpovědi týkající se evropského právního rámce pro klima a evropského klimatického paktu. Brusel. 4. 3. 2020. [online] [cit. 1. 11. 2023]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/cs/QANDA_20_336

²⁹³ Pařížská dohoda (*Paris Agreement*) je závazná mezinárodní smlouva přijatá 12. prosince 2015 (platná od 4. listopadu 2016) přijatá na základě Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu. Signatářem Pařížské dohody je jak Česká republika, tak Evropská unie (oba podpisy 22. dubna 2016). Zdroj: United Nations Treaty Collection. [online] [cit. 1. 11. 2023]. Dostupné z: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-7-d&chapter=27&clang=_en.

²⁹⁴ Viz odstavec 8 preambule Evropského právního rámce pro klima a odkaz na ustanovení čl. 2 odst. 1 písm. a) Pařížské dohody („*cílem této dohody udržení nárůstu průměrné globální teploty výrazně pod hranici 2 °C oproti hodnotám před průmyslovou revolucí a úsilí o to, aby nárůst teploty nepřekročil hranici 1,5 °C oproti hodnotám před průmyslovou revolucí, a uznání, že by to výrazně snížilo rizika a dopady změny klimatu*“).

²⁹⁵ Preambule odstavec 9. Evropského právního rámce pro klima.

²⁹⁶ Například Iniciativa EU na využití řas, Balíček opatření na ochranu přírody, Plán REPowerEU, Nové návrhy pro oblast dopravy mají zvýšit efektivitu cestování a zlepšit jeho udržitelnost, Akční plán pro ekologické zemědělství. Blíže ke chronologickému přehledu Zelené dohody zde: EVROPSKÁ KOMISE. Zelená dohoda pro Evropu; Chceme se stát prvním klimaticky neutrálním kontinentem. [online] [cit. 5. 3.

Zelená dohoda zatím zejména představuje soubor návrhů Evropské komise, které cílí na uzpůsobení politických opatření Evropské unie k deklarovanému snížení emisí skleníkových plynů. V současnosti je představena spíše cesta a plán procesu transformace hospodaření, ale samotná Zelená dohoda je na začátku celého procesu. Evropskou unii čeká obtížné projednání a přijetí mnoha právních předpisů, zejména v oblasti klimatu, energetiky, dopravy a zdanění.

Cílem Zelené dohody je transformace evropských ekonomik na takovou, která bude mít nulové skleníkové plyna. Především se tedy míří na ochranu životního prostředí, které bude ve větší míře dosaženo regulací vlastnického práva různými aspekty (nakládáním a užíváním předmětu vlastnictví), ať už například omezení užívání typu fosilních paliv, omezení v dopravě, výstavby nových budov, nebo elektromobility.

Disertační práce nemá sloužit jako analýza přijatých změn nebo budoucích návrhů týkajících se Zelené dohody. Jedno z připravovaných opatření je významné pro omezení vlastnického práva a představuje do budoucna klíčovou úpravu na evropské úrovni, se kterou se bude muset česká právní úprava (nad rámec otázek s tím souvisejících pro českou ekonomiku) vypořádat. Jedná se o legislativní změny týkající se energetické náročnosti budov, respektive povinných renovací budov a s tím souvisejícího omezení vlastnického práva, pod zkratkou *Renovační vlna* (*Renovation wave*, lze také doslovně překládat jako „Vlna renovací“). V rámci Zelené dohody, resp. ambiciózního balíčku *Fit for 55*, se tedy disertační práce bude blíže zabývat strategií *Renovační vlny*.

5.2. Renovační vlna

Renovační vlna přichází jako klíčová strategie Evropské unie v rámci balíčku *Fit for 55* se zaměřením na snížení energetické náročnosti budov, a to nejen nové výstavby, ale také stávajících staveb²⁹⁷. Evropu v následujících letech čeká energetická transformace, která má snížit spotřebu energie a produkci emisí se zachováním hospodářské konkurenceschopnosti. V rámci energetické transformace dochází k zaměření na budovy a dopravu, protože tyto jsou vedle průmyslu hlavním zdrojem emisí a spotřebiteli energie.

2023]. Dostupné z: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_cs

²⁹⁷ Představení strategie bylo v říjnu 2020 Evropskou komisí: COM(2020) 662 final. Sdělení komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů. *Renovační vlna pro Evropu – ekologické budovy, nová pracovní místa, lepší životní úroveň*. 14.10.2020.

Evropské budovy jsou často staré desítky let a energeticky neefektivní. Podle Evropské komise bylo více než 85 % fondu budov postaveno před rokem 2001 a pravděpodobně bude dále existovat také v roce 2050. Odhaduje se, že budovy spotřebovávají více než 40 % celkové energie v Evropské unii a jsou zodpovědné za 36 % emisí skleníkových plynů. Mnoho budov navíc není připraveno na budoucí změnu klimatu, zejména na extrémní výkyvy počasí. Z tohoto důvodu jsou důležitým cílem pro zlepšení energetické náročnosti výstavba nových budov a renovace těch stávajících.²⁹⁸ Sdělení Evropské komise v říjnu 2020 při představení Renovační vlny prezentovalo dvě současné výzvy, a to zaměření se na zlepšení energetické účinnosti a účinné využívání zdrojů, vše s cílem zvýšit podíl renovací²⁹⁹.

Na úrovni Evropské unie je základem právní úpravy revize směrnice o energetické náročnosti budov³⁰⁰ (v angličtině *Energy Performance of Buildings Directive*, dále jen „Směrnice EPBD“) a revize směrnice o energetické účinnosti³⁰¹. V současnosti se jedná o revizi Směrnice EPBD, kdy samotná směrnice o energetické náročnosti byla přijata již v roce 2010. Směrnice se zabývá, jakým způsobem zjistit a prokázat energetickou účinnost a stanovuje požadavky na energetickou účinnost budov.

Budovy mají zásadní vliv na dosažení cíle Evropské unie být klimaticky neutrální do roku 2050, s čímž souvisí nutnost přijetí nové regulace zejména pro vlastníky, případně stavebníky budov – z toho vyplývá základ k podstatnému omezení vlastnického práva pro dosažení klimatické neutrality a snížení emisí. Z tohoto důvodu je nutné se na regulaci podívat kritickým pohledem, konkrétně jakou formou může dojít k omezení vlastnického práva, zda je na otázku ochrany vlastnického práva dostatečně myšleno a zda by v těchto případech bylo vhodné mluvit o kompenzaci za omezení, nebo ne. Hlavním cílem revize těchto směrnic je totiž zajistit, aby se všechny nové budovy stavěly od roku 2030 jako

²⁹⁸ Evropská komise. Renovační vlna: zdvojnásobení míry renovací za účelem snížení emisí, podpory oživení a zmírnění energetické chudoby. [online] [cit. 22. 8. 2023]. Dostupné z: https://czechia.representation.ec.europa.eu/renovacni-vlna-zdvojnaso-beni-miry-renovaci-za-ucelem-snizeni-emisi-podpory-oziveni-zmirneni-2020-10-14_cs

²⁹⁹ COM(2020) 662 final. Sdělení komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů. Renovační vlna pro Evropu – ekologické budovy, nová pracovní místa, lepší životní úroveň. 14.10.2020.

³⁰⁰ Jedná se o revizi v současnosti platné směrnice o energetické náročnosti budovy, kdy tato revize navržena 15. prosince 2021. Změna evropské směrnice o energetické náročnosti bude již čtvrtá, kdy předcházely směrnice pod označením 2010/31/EU [2] a 2012/27/EU a 2018/844/EU [3].

³⁰¹ Úřední věstník Evropské unie. Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2023/1791 ze dne 13. září 2023 o energetické účinnosti a o změně nařízení (EU) 2023/955 (přepracované znění). Dokument 32023L1791. [online] [cit. 22. 8. 2023]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023L1791>

budovy s nulovými emisemi a stávající budovy byly do roku 2050 přeměněny na budovy s nulovými emisemi.

Přijetí Směrnice EPBD je náročné na vyjednávání na úrovni Evropské unie, kdy mezi členskými zeměmi nepanuje shoda na tom, jak ambiciózní by přepracovaná verze Směrnice EPBD měla být. Zatímco politika Renovační vlny byla komunikována již v roce 2020, významného pokroku bylo dosaženo až během českého předsednictví v Radě Evropské unie v druhé polovině roku 2022³⁰². Přepracování Směrnice EPBD je stále v legislativním procesu, kdy podstata zůstává, aby (všechny, nejen nové) budovy od roku 2050 neprodukovaly žádné emise a došlo k plné dekarbonizaci³⁰³. Přestože stále není jisté, jaká bude finální podoba Směrnice EPBD a zároveň budou požadavky Směrnice EPBD implementovány do právní úprav jednotlivých členských států, a tedy každý členský stát je může implementovat jinými způsoby, tak základní podoba regulace je zřetelná již dnes. Regulace má pomoci dosáhnout do konce roku 2050 vysoce energeticky účinného a dekarbonizovaného fondu budov, vytvořit stabilní prostředí pro investiční rozhodnutí a umožnit spotřebitelům a společností činit informovanější rozhodnutí, jak šetřit energií a finanční prostředky. Směrnice EPBD proto přináší velké množství nových požadavků, respektive cílů pro členské státy, a to například povinnou výbavu solárními technologiemi, ukončení topení fosilními palivy, podporu zelené mobility (například možnosti nabíjení elektromobilů)³⁰⁴. Jeden z klíčových regulačních nástrojů Směrnice EPBD považují stanovení minimálních norem energetické náročnosti a povinnosti členských států zajistit splnění těchto minimálních norem, resp. jejich hodnot, které níže rozebírám. Členské státy mají několik možností, jak zajistit splnění těchto minimálních norem energetické náročnosti, od

³⁰² Od 1. července do 31. prosince 2022 předsedala Česká republika Radě Evropské unie, která byla hodnocena jako velmi úspěšná – výkonný místopředseda Timmermans na tiskové konferenci Rady pro životní prostředí 20. prosince 2022 zdůraznil, že se České republice podařilo dokončit jednání o všech klimatických částech balíčku Fit for 55, což se zdálo být velmi obtížným cílem: Poslední zasedání Rady ministrů životního prostředí EU: české předsednictví sklídilo v Bruselu pochvalu. Tisková zpráva Ministerstva životního prostředí. [online] [cit. 02. 02. 2023]. Dostupné z: https://www.mzp.cz/cz/news_20221220_Posledni-evropska-Rada-ministru-zivotniho-prostredi-ceske-presednictvi-sklizi-pochvaly

³⁰³ Legislative Observatory. 2021/0426(COD); Energetická účinnost budov [online] [cit. 23. 7. 2023]. Dostupné z: [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2021/0426\(COD\)](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2021/0426(COD)).

³⁰⁴ Zejména článek 7 přepracovaného znění revize Směrnice EPBD předpokládá, že potenciál životního cyklu globálního oteplování (GWP) nových budov bude muset být vypočítán od roku 2027 pro všechny budovy v souladu s rámcem úrovní, a bude tak informovat o celém životním cyklu emise nové výstavby. Emise za celý životní cyklus jsou zvláště důležité pro velké budovy, a proto se povinnost jejich výpočtu dle původního návrhu Evropské komise měla vztahovat na velké budovy (s užitnou podlahovou plochou větší než 2 000 metrů čtverečních) od roku 2027 a na ostatní až od 2030.

forem omezující vlastnické právo vysokou intenzitou, po intenzitu menší až po nástroje bez žádného omezení. Z tohoto důvodu jsem níže navrhla několik možností legislativy na splnění minimálních norem energetické náročnosti se zhodnocením vlivu na omezení vlastnického práva, vše spadající pod důvod omezení ochranu životního prostředí.

Pro upřesnění je potřeba doplnit, že společně s Renovační vlnou Evropská komise oznámila opatření Nového evropského Bauhausu (*New European Bauhaus*), který je navázán na Renovační vlnu, ale záběrem se jedná o mnohem širší opatření. Nový evropský Bauhaus totiž necílí na energetickou efektivitu a renovaci budov, ale obecně má umožnit (zrychlit) transformaci různých hospodářských odvětví jako je stavebnictví a textilní průmysl, a všem obyvatelům zpřístupnit zboží s menší stopou znečištění.³⁰⁵ Nový evropský Bauhaus chce navázat na původní hnutí Bauhaus z roku 1919 na dobu průmyslové a společenské transformace, kdy by tím měl dodat Zelené dohodě nový kreativní a kulturní rozměr, a podpořit tak udržitelnost inovací, nových technologií a celého hospodářství.³⁰⁶ Evropská komise ve spolupráci s ostatními orgány Evropské unie a členskými státy sestavila podpůrný rámec, který bude v souladu s ostatními politikami a iniciativami Evropské unie a udržitelným rozvojem, čímž se vytvoří prostor pro testování a vývoj nástrojů k dané relevantní transformaci společnosti a hospodářství³⁰⁷. Přestože Renovační vlna a Nový evropský Bauhaus jsou iniciativy vyhlášené vedle sebe, nejsou to oddělené strategie. Zatímco strategie Renovační vlny je zaměřena na zvýšení poměru renovací v příštích deseti letech, Nový evropský Bauhaus je svým rozsahem širší, protože nad rámec renovační výzvy přináší silné zaměření na udržitelnost novými technologiemi, začlenění a cenovou dostupnost a inkluzivnější formy společenského života.³⁰⁸ Obě iniciativy pro dosažení cíle energetické úspornosti a účinnosti se budou navzájem doplňovat a propojovat, kdy snad bude vidět spolupráce například v tom, že Renovační vlna jako

³⁰⁵ COM(2021) 573 final 15.9.2021. Sdělení komise evropskému parlamentu, radě, evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a výboru regionů. [online] [cit. 15. 8. 2023]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/regional_policy/cs/newsroom/news/2021/09/15-09-2021-new-european-bauhaus-new-actions-and-funding-to-link-sustainability-to-style-and-inclusion

³⁰⁶ Zejména podporou různých inovativních (některých pilotních) projektů, například sociálního cenově dostupného udržitelného bydlení, misí programu Horizont Evropa, Evropská městská iniciativa a další.

³⁰⁷ COM(2021) 573 final. 15.9.2021. Strana 10. Sdělení komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a výboru regionů; Nový evropský Bauhaus; Estetika, udržitelnost, pospolitost. [online] [cit. 15. 8. 2023]. Dostupné z: [https://new-european-bauhaus.europa.eu/system/files/2021-09/COM\(2021\)_573_CS_ACT.PDF](https://new-european-bauhaus.europa.eu/system/files/2021-09/COM(2021)_573_CS_ACT.PDF)

³⁰⁸ Evropská unie. Časté dotazy; Záběr nového evropského Bauhausu a vazby na další iniciativy. [online] [cit. 5. 6. 2023]. Dostupné z: https://new-european-bauhaus.europa.eu/about/frequently-asked-questions_cs

taková stanoví kvantifikované měřitelné cíle a Nový evropský Bauhaus napomůže najít technologicky a cenově dostupné cesty k jejich splnění a spojí udržitelnost se samotným designem, a udržitelnost pojme celkově jako umění.

5.2.1. Minimální normy energetické náročnosti

Ústřední princip revize Směrnice EPBD představují minimální normy energetické náročnosti (z angličtiny *Minimum Energy Performance Standards*, dále také „MEPS“), které by měly být důležitých faktorem pro všechny stávající i nové budovy, a to jak residenční, tak nebytové, a z veřejného sektoru, tak soukromého. Úkolem členských států bude zajistit, aby všechny budovy splňovaly tyto normy, včetně budov energeticky nejnáročnějších. Základní princip minimálních norem energetické náročnosti je poměrně jednoduchý, a to, že minimální normy energetické náročnosti by měly být založeny na třídách energetické náročnosti od A do G³⁰⁹ (nejnižší třída energetické náročnosti je G, kdy v této nejnižší (nejhorší) třídě může zůstat 15 % národního fondu budov každého členského státu³¹⁰). Obecně by MEPS měly odpovídat maximálnímu množství primární energie, které mohou budovy spotřebovat na m² za rok. Tyto normy mají stimulovat renovace, vést k postupnému vyřazování energeticky nejnáročnějších budov a ke zlepšení stavu národního fondu budov. Pro úplnost je třeba uvést, že MEPS pro budovy a prvky budov nejsou nově zavedeny, neboť jsou upraveny v současně platné verzi směrnice, ale návrh revize Směrnice EPBD stanoví požadavky na minimální energetickou náročnost nových a stávajících budov spolu se zajištěním renovace energeticky neefektivních budov, zejména s cílem dosáhnout vysoce energeticky účinného a dekarbonizovaného fondu budov.

Zajistit podmínky a soulad MEPS bude finančně nákladné nejen pro samotné členské státy jako vlastníky budov, ale mělo by také významný dopad na téměř každého vlastníka staveb v členském státě, a nepřímo pak na investory, resp. nájemce, neboť tím omezí nakládání s jejich nemovitostmi, pokud by nesplňovaly určité požadavky.

³⁰⁹ Průkaz energetické náročnosti budovy v souladu se vyhláškou č. 264/2020 Sb., vyhláška o energetické náročnosti budov („vyhl. č. 264/2020 Sb.“), rozeznává 7 kategorií budov v rozmezí A (mimořádně úsporná) až G (mimořádně neekonomická). Nově se bude zavádět dokonce třída A+, kdy budovy označené jako A+ budou takové, které produkují více energie z obnovitelných zdrojů, než samy spotřebují, a přispívají tak touto navíc vyprodukovanou energií dále do energetické sítě. Pro vyloučení pochybností je plán postupně odstranit nejméně ekonomické kategorie F a G jako nejméně energeticky ekonomické.

³¹⁰ Preambule (27) revize Směrnice EPBD.

Rozhodující úlohu v rámci MEPS bude mít každý členský stát tím, že implementuje cíle Revize Směrnice EPBD a zakotví požadavky, jakými chce těchto cílů dosáhnout. Mimo to členské státy budou mít různé diskreční pravomoci k přizpůsobení opatření místním podmínkám, jako je stanovení opatření v závislosti na nových nebo stávajících budovách, různých kategoriích budov, zamýšlené funkce nebo stáří budovy.³¹¹ Například můžeme očekávat rozdílné opatření pro stávající budovy nacházející se ve Valencii (Španělsko) s průměrnou lednovou teplotou 12 stupňů Celsia³¹² ve srovnání se stávajícími budovami nacházejícími se ve Stockholmu (Švédsko) s průměrnou lednovou teplotou 0 stupňů Celsia³¹³.

Pro následující část práce není rozhodné konečné znění revize Směrnice EPBD – ať už budou jiné časové milníky nebo nastavení závazku energetických tříd, tak pro závěry práce nejsou podstatné konkrétní požadavky směrnice - například časové milníky (viz zda rok 2030 nebo 2040) nebo hodnotící kritéria (například zda splnění parametru bude na základě tříd energetické náročnosti budov nebo procentem, o kolik budovy budou povinny snížit energetickou náročnost). V každém takovém případě totiž bude potřeba renovace budov a s tím potřeba najít řešení, jak renovace budov ve vlastnictví států nebo třetích osob provést a vlastníky k ní donutit. Podle jedné z nejpřísnějších verzí čl. 9 revize Směrnice EPBD by členské státy měly zajistit naplnění nových minimálních norem energetické náročnosti:

- a) budovy ve vlastnictví veřejných orgánů a neresidenční budovy dosáhnou od 1. ledna 2027 alespoň třídy energetické náročnosti E a od 1. ledna 2030 třídy energetické náročnosti D; a
- b) residenční budovy dosáhnou od 1. ledna 2030 alespoň třídy energetické náročnosti E a od 1. ledna 2033 třídy energetické náročnosti D.

Naopak požadavky na novou výstavbu by byly ještě přísnější, budovy postavené od roku 2027 byly bezemisní (v případě budov užívaných, provozovaných nebo vlastněných orgány veřejné moci) a od roku 2030 včetně všech zbývajících budov nové výstavby.

³¹¹ Čl. 5 (1) revize Směrnice EPBD.

³¹² Climate Data. Data and graphs for weather & climate in Valencia. [online] [cit. 17. 5. 2024]. Dostupné z: <https://en.climate-data.org/europe/spain/valencian-community/valencia-845/>

³¹³ Climate Data. Data and graphs for weather & climate in Stockholm. [online] [cit. 17. 5. 2024]. Dostupné z: <https://en.climate-data.org/europe/sweden/stockholms-laen/stockholm-196/>

Ačkoli jsou tyto minimální normy energetické náročnosti striktně definovány v samotné směrnici, existuje několik možností zmírnění nebo jiných výjimek, například na základě žádosti členského státu předané Evropské komisi zahrnuté do národního plánu renovace budov. Směrnice EPBD dále stanoví několik jiných výjimek z MEPS, z nichž některé jsou výslovně navrženy ve směrnici a některé jsou ponechány zcela na uvážení jednotlivých členských států. Každý členský stát bude mít možnost rozhodnout, že se tyto požadavky nebudou vztahovat například³¹⁴ na budovy využívané k bohoslužbám a náboženským činnostem, průmyslové objekty, obytné budovy užívané po dobu kratší než čtyři měsíce nebo budovy s celkovou užitnou plochou menší než 50 m²³¹⁵.³¹⁶ Tyto kategorie budov jsou pro český fond budov obzvláště důležité, neboť zahrnují rekreační domy, přičemž téměř 36 % českých občanů vlastní nějaký druh rekreačního objektu. Česká republika patří po Švédsku k zemím s nejvyšším počtem chat a chalup na obyvatele³¹⁷. Mnohé z těchto chat jsou starší budovy patřící nižším příjmovým skupinám, pro které by důkladná rekonstrukce v souladu s MEPS byla finančně nedostupná.

Z pohledu České republiky (stejně jako několika dalších zemí Evropské unie) se může stát, že nejen kvůli historickým budovám, rodinným domům, ve kterých žije již několikátá generace, a také sídlišť panelákových domů, bude splnění kritérií nemožné, neboť by byla potřeba rozsáhlá (hluboká) renovace těchto budov, až se zdá být dosažení těchto cílů nereálné. Pro mnohé budovy však bude stanoven odlišný režim, jak je rozebráno v předcházejícím odstavci. Historické budovy jsou například jeden z odůvodněných příkladů, kdy Směrnice EPBD nechává na rozhodnutí členských států, zda a jak se povinnost renovace na tyto budovy bude vztahovat. Lze předpokládat, že právě historické budovy sice spadají většinou do tříd s nejvyšší energetickou náročností, ale přes architektonické prvky by ani renovace nebyla možná. Dle současného znění § 7 zákona č. 406/2000 Sb., o hospodaření energií, jsou historické budovy z požadavku na snižování energetické náročnosti vyjmuty, a tak lze očekávat stejný přístup při implementaci revize

³¹⁴ Relativně podobně jsou nyní řešeny výjimky z požadavku na energetickou náročnost dle § 7 zák. 406/2000 Sb., zákona o hospodaření energií.

³¹⁵ Například toto je již upraveno v §7 (5) zákona č. 406/2000 Sb., o hospodaření energií, a to „*Požadavky na energetickou náročnost budovy podle odstavců 1 až 3 nemusí být splněny budov s celkovou energeticky vztahnou plochou menší než 50 m²*“

³¹⁶ Článek 5 (3) revize Směrnice EPBD. Str. 20.

³¹⁷ G8 Remax Reality. *Zájem o chaty a chalupy roste – jak vybrat tu pravou?*. 19.5.2020. [online] [cit. 17. 11. 2022]. Dostupné z: <https://www.remaxg8reality.cz/zajem-o-chaty-a-chalupy-roste-jak-vybrat-tu-pravou/>

Směrnice EPBD, ale nepochybně v tomto bude hrát roli nejen přístup České republiky k implementaci, ale také k samotné definici historické budovy.

5.2.2. Případová studie

Budovy mají obrovský potenciál ke snížení emisí skleníkových plynů a jsou zásadním faktorem pro dosažení uhlíkové neutrality do roku 2050. Hloubková renovace, resp. development budov s nulovými emisemi je náročný nejen finančně, ale také z hlediska technologií, kvalifikované pracovní síly, know-how, informací nebo administrativy.

Dále nelze popřít, že cíl, aby budova snížila energetickou náročnost a splňovala kritéria nižší třídy minimálních požadavků energetické náročnosti je ve prospěch ochrany životního prostředí.

Od začátku projednávání se na internetových stránkách kritizujících legislativu Evropské unie objevily mylné informace o tom, že Evropská unie plánuje vyvlastňovat soukromý majetek z důvodu, že domy nebudou splňovat renovační požadavky, resp. minimální normy energetické náročnosti.³¹⁸ Směrnice EPBD jako právní akt směrnice stanovuje pouze cíl, který by měly jednotlivé členské státy splnit. Je tedy na jednotlivých členských státech, jak tyto cíle Směrnice EPBD budou implementovat do českého právního řádu a jakou formu a konkrétní požadavky na vlastníky budov přenesou. Směrnice EPBD nemá samozřejmě přímé účinky na vlastníky budov, nájemníky nebo jiné uživatele, kdy v současnosti je dosud platná směrnice promítnuta především do zákona č. 406/2000 Sb. a k němu vydaných prováděcích vyhlášek, zejména vyhlášky č. 264/2020 Sb., o energetické náročnosti budov, a tak lze očekávat, že se změny vyplývající z revidované Směrnice EPBD implementují také do těchto předpisů, minimálně se tyto předpisy budou muset změnit.

S ohledem na odlišná pravidla pro nově postavené budovy a stávající bytový fond, je pro implementaci MEPS velmi důležité hledisko rizika (protiústavního) omezení

³¹⁸ Například: MICALLEF, M. *Seven years until expropriation: EU draft law threatens property owners while the Maltese government is already preparing you for “Road to Nearly Zero-Energy Buildings.”* [online] [cit. 9. 11. 2023]. Dostupné z: <https://simonmercieca.com/2023/02/14/seven-years-until-expropriation-eu-draft-law-threatens-property-owners-while-the-maltese-government-is-already-preparing-you-for-road-to-nearly-zero-energy-buildings/>

vlastnického práva těmito novými pravidly. Dále, zda případné omezení vlastnického práva bude patřit spíše do kategorie omezení v rovině článku 11 odstavce 3 Listiny (vnitřní, bez kompenzace) nebo dle článku 11 odstavce 4 Listiny (vnější, s kompenzací).

U výstavby nových budov bude možné se inspirovat a pokračovat v implementaci jako u předcházejících verzí směrnice o energetické náročnosti, kdy zákon o hospodaření s energiemi v § 7 stanoví pravidla pro výstavbu nových budov s ohledem na požadavky na energetické náročnosti budovy. Požadavky na energetickou náročnost se dle dosavadního znění zákona o hospodaření energií posuzují při „...podání žádosti o stavební povolení, žádosti o společné povolení, kterým se stavba umísťuje a povoluje, žádosti o změnu stavby před jejím dokončením s dopadem na její energetickou náročnost nebo ohlášení stavby to doložit průkazem energetické náročnosti budovy, který obsahuje hodnocení,

.....

b) splnění požadavků na energetickou náročnost budovy s téměř nulovou spotřebou energie, a to v případě budovy, jejímž vlastníkem a uživatelem bude orgán veřejné moci nebo subjekt zřízený orgánem veřejné moci (dále jen „orgán veřejné moci“) a jejíž celková energeticky vztažná plocha bude

1. větší než 1500 m², a to od 1. ledna 2016,

2. větší než 350 m², a to od 1. ledna 2017,³¹⁹ (podtržení doplněno).

Zákonem č. 318/2012 Sb. byla do zákona o hospodaření energií transponováno původní znění směrnice o energetické náročnosti budov. Jak ze znění § 7 zákona o hospodaření s energiemi výše vyplývá, nabízí se implementace cílů Směrnice EPBD ohledně nové výstavby jako změna tohoto paragrafu, kdy na novou výstavu by byly přísnější požadavky v povolovacím řízení – konkrétně požadavek nulové spotřeby energie budovy bez limitace na velikost budovy (resp. energeticky vztažnou plochu) jako tomu je dle současného znění zákona. Novinkou by pro zákon o hospodaření s energiemi nebylo ani rozdělení na dva režimy budov, a to budovy (i) jejímž vlastníkem a uživatelem³²⁰ bude orgán veřejné moci, a (ii) všechny vlastníky. Režim vztahující se na budovy vlastněné orgány veřejné moci by byl přísnější na opatření, zejména by požadavek na výstavbu výhradně s nulovou spotřebou energie byl časově dříve.

³¹⁹ Ustanovení § 7 odst. 1 zákona o hospodaření energií.

³²⁰ Zde jediné revize Směrnice EPBD dle čl. 7 rozšířila i na „operated by public authorities“ (v překladu „provozovaných“ (podtržení doplněno).

Otázka je, zda a případně k jakému typu omezení vlastnického práva tímto nastane – jedná se o regulaci nové výstavby budov, kdy se samotná výstavba nezakazuje, ale reguluje se formou požadované technologie, parametrů budovy a dalších technologických a konstrukčních požadavků. Daná budova se bude stavět na pozemku, kdy k omezení užívání samotného pozemku nedochází, ale dochází k omezení až regulací formy výstavby, což by se dalo na jednu stranu považovat za omezení užívacích práv k pozemku, případně jiného prvku vlastnického práva pozemku. Pokud považujeme takové omezení za omezení vlastnického práva, tak toto omezení nicméně nebude splňovat prvky nuceného omezení vlastnického práva dle § 11 odst. 4 Listiny. Zhodnocení omezení vlastnického práva v tomto případě bude závislé na konkrétní implementaci do českého právního řádu, ale neočekávám ohledně těchto přísnějších požadavků na novou výstavbu výraznou diskuzi, případně soudní spory.

Složitější analýza nastává u aplikace cílů na MEPS celkově na celý fond budov, respektive na stávající budovy, u kterých mají členské státy zajistit, aby nejpozději od určitého roku (dle typu budovy) dosáhly určité minimální energetické náročnosti třídy (například třídy D)³²¹. Donutit vlastníky k rekonstrukcím snižující energetickou náročnost budovy (například zateplení domů, instalace solárních panelů na střechu a další) shledávám jako problematické z několika úhlů. Za prvé, užívání staveb je posuzováno a povolováno stavebním úřadem v rámci kolaudace, a to že stavebník může stavbu využívat pro předem stanovený účel. Kolaudaci předchází uzemní a stavební řízení, případně spojené zemní a stavební řízení, v rámci nichž stavební úřad zejména rozhodne o umístění stavby s ohledem na ochranu zájmů v území, vymezení podmínky pro využití, soulad stavebního záměru s územním plánem, veřejnou dopravní a technickou infrastrukturou (způsobu napojení na ně), jeho vliv na životní prostředí a zda a za jakých podmínek se následně stavba postaví³²². Pokud je daná stavba povolena k užívání v souladu se stavebním zákonem, kdy stavebník byl povinen splnit v době výstavby budovy požadavky na energetickou náročnost budovy podle prováděcího právního předpisu a případně při

³²¹ Čl. 9 revize Směrnice EPBD dle posledního znění k 15.2.2023, kdy doposud došlo naopak ke zpřísnění návrhu Směrnice, protože původní návrh Evropské komise počítal s mírnějším požadavkem, a to místo třídy D třídu E.

³²² Jedná se o hrubý popis základního povolovacího režimu staveb dle zák. 183/2006 Sb., stavební zákon, kdy některé stavby nemusí být předmětem těchto řízení, případně jsou předmětem jednoduššího – např. jen ohlášení.

žádosti o stavební povolení, žádosti o společné povolení (kterým se stavba umísťuje a povoluje), žádosti o změnu stavby před jejím dokončením s dopadem na její energetickou náročnost nebo ohlášení stavby toto doložit průkazem energetické náročnosti³²³, vidím jako relativně problematické donutit vlastníka stavby provést rekonstrukci, na kterou buď nechce poskytnout prostředky, nebo dokonce s provedením rekonstrukce jako takové nesouhlasí. Po zvážení možností a inspirací zahraničními právními úpravami, níže přicházím s několika možnými variantami, které by legislativa mohla přinést k dosažení cíle minimálních požadavků energetické náročnosti, a to na celkový bytový fond a tyto rozebírám jako případovou studii, včetně toho k jakému omezení vlastnického práva takovou variantou dojde. Na případovou studii aplikuji některé z výše dovozených závěrů, jak odlišovat od sebe omezení s náhradou a bez náhrady. Pro úplnost doplňuji, že níže uvedené se nebude vztahovat na budovy ve vlastnictví, užívání nebo které provozuje orgán veřejné moci, neboť zde předpokládám, že z titulu vlastnictví si Česká republika jako členský stát odpovědný za splnění cílů Směrnice EPBD bude schopna rozhodnout o provedení rekonstrukce.

Varianty případové studie seřazuji níže podle míry zásahu do vlastnického práva (dle mého hodnocení, od nejintenzivnějšího zásahu). Při analýze těchto variant si pološím několik základních otázek, které jsem výše v kapitolách 3.2.1 a 3.2.3 dovodila jako základní ukazatele pro omezení vlastnického práva:

- Je vlastnické právo omezeno?
- Dochází k legitimnímu omezení vlastnického práva (respektive sleduje omezení legitimní cíl)?
- Jakou mírou intenzity je omezeno vlastnické právo? Je zasažena samotná podstata vlastnictví? Pokud je kladná odpověď na všechny tyto otázky, měla by být přiznána náhrada za omezení vlastnictví v souladu s judikaturou výše.

³²³ V souladu s ustanovením § 7 zákona o hospodaření energií – s ohledem na toto samozřejmě záleží, kdy byla daná výstavba prováděna, tedy pokud se účinnost relevantních povinností zákona o hospodaření energií na výstavbu vztahuje.

a) Zákaz užívání (bydlení) v budově až vyvlastnění

Na prvním místě zdůrazňuji, že Směrnice EPBD nepředpokládá zákaz bydlení vlastníků staveb a už vůbec ne vyvlastnění staveb, pokud vlastníci nezrenovují stavby a tyto stavby budou nižší (horší) třídy energetické náročnosti než upravuje směrnice. Směrnice je legislativní akt, který stanoví cíl, jehož musí členské státy dosáhnout. Směrnice EPBD naopak výrazně v návrhu zdůrazňuje, že je důležité chránit sociálně zranitelné domácnosti, které právě často žijí v energeticky nejnáročnějších budovách a jsou tak obzvláště vystaveny rostoucím cenám energií, kdy renovace mají zajistit nejen vyšší ochranu zdraví, ale také bezpečnost. Text Směrnice EPBD proto připomíná důležitost zavedení finančních pobídek, které by motivovaly vlastníky budov k renovaci, a upřesňuje, že vlády musí zajistit, *„Při poskytování finančních pobídek, jež jsou určeny vlastníkům budov nebo jejich ucelených částí na renovaci pronajímaných budov nebo jejich ucelených částí, členské státy usilují o to, aby z nich měli prospěch vlastníci i nájemci. Členské státy zavedou účinné záruky na ochranu zejména zranitelných domácností, a to i poskytováním podpory nájemného nebo stanovením stropů pro zvýšení nájemného, ...“*³²⁴. (podtržení doplněno)

Jednou z možností zajištění cíle MEPS by bylo od konkrétního data stanovit povinnost vlastníkům, aby stavby v jejich vlastnictví splňovaly minimálně třídu dle průkazu energetické náročnosti. Přirozeně by pak následovala otázka, jak by se přistoupilo k situacím porušení této povinnosti.

Volbu legislativy touto cestou vidím jako problematickou, a to z několika důvodů. Za prvé, je otázkou, jak by se stanovení povinnosti rekonstrukce nastavilo. Znamenalo by to, že přestože v průběhu výstavby dané stavby byly splněny všechny bezpečnostní a hygienické a další technické požadavky, stavba byla řádně zkolaudována a povolena k užívání, tak nyní povolení k užívání bude zrušeno nebo se na ni retrospektivně budou vztahovat nové technické požadavky na snížení energetické náročnosti? Samotný zákon o hospodaření s energiemi u nové výstavby upravuje situace, kdy se relevantní ustanovení § 7 zákona začne vztahovat na stavbu v průběhu výstavby – toto zákon řeší tak, že právní úprava je relevantní taková, která byla platná v době zahájení daného řízení, a tedy po

³²⁴ Článek 17, odst. 19 revize Směrnice EPBD.

zahájení řízení se nemůže právní úprava měnit na přísnější pravidla a přísnější požadavky na snížení energetické náročnosti.

Dle rozboru rozhodnutí ESLP výše by povinnost rekonstrukce budovy pod sankcí zákazu užívání budovy mohla podle EÚLP spadnout pod materiální vyvlastnění, a to například dle závěru, že nemožnost nakládat s vlastními pozemky dlouhodobě znamená ve skutečnosti odnětí vlastnického práva, a to i kdyby z právní stránky k vyvlastnění formálně nedošlo (ale materiálně vlastně ano).³²⁵

Evropská unie se zásadně distancuje od diskuzí, že Směrnice EPBD zavádí vyvlastnění nemovitostí³²⁶. Vyvlastnění jako takové je nejzávažnější zásah do vlastnického práva, kdy se jedná o odnětí vlastnického práva, případně zahrnuje také formy nuceného omezení vlastnického práva věcným břemenem. Vzhledem k závažnosti takového zásahu musí být splněno několik podmínek: veřejný zájem na dosažení účelu vyvlastnění musí převážit nad zachováním dosavadních práv vyvlastňovaného, na základě zákona, za náhradu, pro účely stanovené zvláštním zákonem a sledovaného zásahu nelze dosáhnout jinak. Dle mého názoru je nerealistické přemýšlet nad scénářem, dle kterého by nesplnění podmínek MEPS byl v zákoně jako jeden z účelů vyvlastnění, neboť by následně například stejně nebyla splněna podmínka subsidiarity. Cílů MEPS lze dosáhnout jiným způsobem, kdy rekonstrukce nemusí proběhnout jen za předpokladu, že orgán veřejné moci (jiný subjekt) by za náhradu od původního vlastníka vyvlastnil nemovitost a stal by se sám vlastníkem. Závěrem mohu shrnout, že vyvlastnění by v takovém případě bylo protiústavní a stejně tak by byl obtížně prosazen důsledek zákazu užívání (formou zrušení doposud platné kolaudace) budov pro nesoulad s MEPS – toto shledávám například ze zákazu „*zpětné účinnosti právních norem jako na jeden ze základních prvků právního státu pramení z požadavku právní jistoty*“³²⁷. V tomto souhlasím se závěrem Senátu upozorňující na MEPS u Směrnice EPBD „*majitele budov nelze k provádění energetických*

³²⁵ Rozsudek ESLP ze dne 1. 3. 2022, stížnost č. 31423, Papamichaloupoulos a kol. proti Řecku.

³²⁶ Například zde: AFP. *This European Union directive does not “provide that” owners of energy-intensive property be prevented from living in their homes.* [online] [cit. 9. 1. 2023]. Dostupné z: <https://europeannewsroom.com/this-european-union-directive-does-not-provide-that-owners-of-energy-intensive-property-be-prevented-from-living-in-their-homes/>

³²⁷ Viz například náleží Ústavního soudu ze dne 13. 6. 2002, sp. zn. III.ÚS 611/01: „*Zákaz retroaktivity spočívá v tom, že podle současné právní normy zásadně není možné posoudit lidské chování, právní skutečnosti či právní vztahy, jež se uskutečnily dříve, než právní norma nabyla účinnosti. Zákaz zpětné účinnosti právních norem vychází z principu, podle něhož každý musí mít možnost vědět, které jednání je zakázané, aby mohl být za porušení zákazu volán k odpovědnosti. Tento zákaz souvisí i s funkcí právních norem, které svým adresátům ukládají, jak se mají chovat po jejich účinnosti, a proto zásadně platí jen do budoucna.*“

*renovací nutit, s výjimkou porušování základních hygienických nebo bezpečnostních norem, a že se nelze omezovat pouze na energetické renovace*³²⁸.

Jako odpověď na výše položené otázky hodnotím tuto alternativu z pohledu omezení vlastnického práva z důvodu ochrany životního prostředí jako:

Je vlastnické právo omezeno?

- ano, dochází k omezení vlastnického práva vysoké intenzity, až může být zamýšlena možnost (protiústavního) nuceného odnětí.

Dochází k legitimnímu omezení vlastnického práva (respektive sleduje omezení legitimní cíl)?

- Záleželo by na intenzitě omezení vlastnického práva, kdy pokud nedojde k odnětí vlastnického práva a intenzita omezení bude nižší, dá se hodnotit, že se sleduje legitimní cíl ochrany životního prostředí (klimatická neutralita, nižší emisní znečištění, a tím ochrana ovzduší a dalších složek životního prostředí, také ochrana zdraví).

Jakou mírou intenzity je omezeno vlastnické právo? Je zasažena samotná podstata vlastnictví?

- Podstata samotného vlastnického práva je výrazně zasažena, náhrada za omezení vlastnického práva by byla nutná.

b) Podmínka povolení podstatné změny dokončení budovy

Jednou z možností, jak donutit vlastníky staveb k renovacím je, že pokud by vlastník měl zájem provést větší změny dokončené budovy, případně nějakou jinou specifickou změnu, podmínkou pro schválení této změny by bylo splnit požadavky na snížení energetické náročnosti. Zákon č. 406/2000 Sb., o hospodaření s energiemi, s tímto systémem již určitým způsobem počítá³²⁹, kdy definice větší změny dokončené budovy je změnou na více než 25 % celkové plochy obálky budovy. V souladu se stavebním zákonem by se taková povinnost mohla vztahovat na situace, kdy stavební úprava stavby

³²⁸ 392. Usnesení Senátu z 21. schůze, konané dne 2. března 2022 k Návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o energetické náročnosti budov (přepřacované znění) nebo také 13. funkční období Parlamentu České republiky. Výbor pro územní rozvoj, veřejnou správu a životní prostředí. 61. Usnesení z 14. schůze konané dne 23. února 2022 k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o energetické náročnosti budov (revidované změny). Senátní tisk č. N 145/13. [online] [cit. 19. 9. 2023]. Dostupné z: <https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/htmlhled?action=doc&value=102600>.

³²⁹ Například ustanovení § 7 odst. 2 zákona o hospodaření energií.

bude požadovat stavební povolení nebo ohlášení, což v souladu s § 103 a následující je zejména, pokud se jimi zasahuje do nosných konstrukcí stavby, mění se vzhled stavby nebo způsob užívání stavby, vyžadují posouzení vlivu na životní prostředí a jejich provedení může negativně ovlivnit požární bezpečnost stavby a nejde o stavební úpravy stavby, která je kulturní památkou.

Taková regulace by se dala považovat za omezení vlastníka s dispozicí stavby, kdy vlastník je omezen v tom, že nemůže bez dalšího změnit/upravit stavbu a musí splňovat další požadavky a činit další úpravy. Takovou potenciální regulaci bych hodnotila jako omezení bez práva na náhradu, protože výkon vlastnického práva nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem. Pokud by Česká republika potřebovala pro splnění cíle Směrnice EPBD razantnější cestu k donucení více vlastníků provést renovaci, dle mého názoru by toto byla vhodná cesta, která by odstranila nedostatky předcházející varianty (viz problém potenciálního zneplatnění kolaudace a protiústavního vyvlastnění).

Jako odpověď na výše položené otázky hodnotím tuto alternativu z pohledu omezení vlastnického práva z důvodu ochrany životního prostředí:

Je vlastnické právo omezeno?

- ano, dochází k omezení vlastnického práva, a to dispozicí s předmětem vlastnictví, ale menší intenzity tím, že je potřeba splnit další požadavky pro změnu stavby.

Sleduje omezení legitimní cíl?

- Omezení sleduje legitimní cíl, a to klimatickou neutralitu, nižší emisní znečištění, tím ochranu ovzduší a dalších složek životního prostředí a přírody, také ochranu zdraví.

Jakou mírou intenzity je omezeno vlastnické právo? Je zasažena samotná podstata vlastnictví?

- Samotná podstata vlastnictví zasažena není, je omezena dispozice – nakládání (užívání) předmětu vlastnictví, kdy by byla potřeba pro povolení větší změny předmětu vlastnictví splnit další požadavky. Nicméně již v dnešní době je řada technických a hygienických požadavků na povolení rekonstrukcí.

Náhrada by se dle mé analýzy výše neměla v takovém případě poskytnout vlastníkově.

c) Podmínka k nakládání s budovou – při dispozici s vlastnickým právem (převodem vlastnického práva)

Další variantou je zavázat vlastníky povinností rekonstruovat při převodu vlastnického práva k nemovitosti. Zde by přicházím s dvěma alternativami, a to buď by nemovitost nemohla být vůbec předmětem převodu vlastnického práva, pokud by nespĺnila danou třídu MEPS, nebo by kupující po převodu vlastnického práva měl povinnost renovovat např. do jednoho nebo dvou let po převodu. Nicméně pak by záleželo, jaké by následovalo opatření nebo sankce při nesplnění povinnosti - nabízel by se následek (absolutní nebo relativní) neplatnosti převodu vlastnického práva, kdy tím by se zejména do rizikového postavení dostávali noví nabyvatelé. Zavedení tohoto institutu by omezilo vlastnické právo, konkrétně nakládání s ním, ale dle mého hodnocení by se nejednalo o omezení požadující náhradu od státu, tedy omezení by bylo v režimu čl. 11 odstavce 3 Listiny. Jinou možností je správní trest za porušení povinnosti jako správní pokuty, které jsou aplikovány v Belgii, jak je rozebráno níže.

Jako odpověď na výše položené otázky hodnotím tuto alternativu z pohledu omezení vlastnického práva z důvodu ochrany životního prostředí obdobě jako u varianty b) výše. Náhrada by se neměla v takovém případě poskytnout vlastníkovi.

d) Podmínka k nakládání s budovou – při nájmu

Obdobně jako regulace při převodu vlastnického práva může fungovat regulace ve vztahu k pronajímání nemovitostí, kdy vlastník budovy bude mít právo pronajímat budovu pouze pokud daná budova splňuje určitou třídu průkazu energetické náročnosti. Od 1. ledna 2023 byla tato úprava zavedena ve Francii, kdy tímto odkazuji níže na krátký zahraniční exkurz.

Z pohledu omezení vlastnického práva se jedná o omezení jedné složky vlastnického práva, a to omezení nakládání s vlastnictvím všech vlastníků (nejen některých pro vyšší ochranu životního prostředí pro vyšší hodnotu), takže by se jednalo o omezení bez náhrady v režimu článku 11 odstavce 3 Listiny.

V porovnání s regulací zákazu převodu vlastnického práva může být tato regulace účinnější v tom, že nemovitosti určené na nájem jsou nemovitosti nepoužívané vlastníkem na vlastní bydlení - tedy investiční nemovitosti. Aby mohli tito vlastníci nadále získávat

příjem z nájmu, museli by investovat do snížení energetické náročnosti nemovitosti. Nicméně toto otevírá několik aspektů, které by bylo nutné upravit - například když vlastník bytové jednotky, který pronajímá jednu svoji jednotku, může v rámci společenství vlastnictví jednotek ovlivnit, zda celé společenství investuje do zateplení domu nebo jiných opatření týkajících se celého domu. Přesto takový vlastník by mohl provést dílčí opatření vztahující se pouze k dané jednotce, které tako mohou výrazně snížit energetickou náročnost (například výměna oken).

Jako odpověď na výše položené otázky hodnotím tuto alternativu z pohledu omezení vlastnického práva z důvodu ochrany životního prostředí obdobě jako u varianty c) výše s tím, že intenzita omezení vlastnického práva je zde nejnižší. V takovém případě by se náhrada dle mé analýzy neměla poskytnout vlastníkov.

e) Nepřímá cesta donucení – motivace od státu nebo jiných osob (refinancování hypotéky, pojištění, finanční pobídky aj.)

Vedle pevných donucovaných nástrojů regulace (zákazů užívání, povinnosti renovace do určitého termínu, podmínek dispozice s nemovitostí a další) je možná odlišná cesta, a to nepřímá motivace samotným trhem souvisejícím s nemovitostí, její správou a obecně užívání. Již nyní se diskutuje, že stavby s vyšší třídou energetické náročnosti budou povinny nést vyšší náklady za pojištění³³⁰. Další z této kategorie jsou hypotéky a určování výše jejich úrokových sazeb, kdy s tímto počítá již samotná Směrnice EPBD, a to že banky budou povinny mít hypoteční portfolio, které se bude povinně skládat jen z určité míry z nemovitostí s vysokou energetickou náročností. Předpokládám, že nemovitosti s nižší třídou průkazu energetické náročnosti by také měly nižší úrokovou sazbu hypotéky, případně jejího refinancování. Další oblastí této motivace jsou tzv. zelené hypotéky/dluhy (*green mortgages*³³¹).

Směrnice EPBD v článku 9 zakotvuje, že dodržování minimálních norem energetické náročnosti by členskými státy mělo být podporováno právě prostřednictvím

³³⁰ HORÁK, Filip. *Neudržitelná regulace udržitelného financování*. IN: Bulletin advokacie. 6/2021. 44-47 s.

³³¹ Green mortgages je označení pro nástroj, kdy banka nabízí kupujícímu nemovitosti zvýhodněné podmínky, pokud může prokázat, že nemovitost, na kterou si půjčuje, splňuje určité normy udržitelnosti (například průkazu energetické náročnosti) – jsou situace, kdy nemovitost již do dané energetické třídy patří, nebo kde se úvěrovaný zaváže investovat do renovace stávající budovy, aby se zlepšil její vliv na životní prostředí. Více například zde: World green building council. What are green mortgages & how will they revolutionise home energy efficiency? [online] [cit. 21. 4. 2024]. Dostupné z: <https://worldgbc.org/article/what-are-green-mortgages-how-will-they-revolutionise-home-energy-efficiency/>

těchto nedonucovaných nástrojů, které oproti zakazujícím nástrojům používají opatření k motivaci a pomoci k renovacím, například:

- vhodné finanční opatření, zejména pro zranitelné domácnosti a osoby v domácnostech s nízkými příjmy;
- poskytování technické pomoci;
- návrhy integrovaných veřejných a soukromých systémů financování;
- stanovení rámce pro zajištění dostatečného počtu kvalifikované pracovní síly a výzkumu a rozvoje technologie (usnadnění odborného vzdělávání mladých lidí, rekvalifikace pracovníků a další).

Pro přehlednost doplňuji, že k žádnému omezení vlastnického práva při této variantě nedochází, náhrada by se neměla v takovém případě vlastníkovu poskytnout.

Hodnotit vliv Renovační vlny a její soulad s právní úpravou České republiky je v současnosti obtížné v tom, že můžeme pouze vycházet z doposud nepřijatého návrhu směrnice Evropské komise a dosavadního vývoje vyjednávání, který se střídavě vyvíjí od více ambicióznímu, tedy vyššímu cíli pro ochranu životního prostředí, po mírnější. Nicméně v rámci jednání s členskými státy očekávám, že některé členské státy budou výrazně pro zmírnění regulace, protože pro ně bude velmi těžké cíle MEPS v daných lhůtách splnit. Členské státy mají odlišně starý fond budov a podle toho pro různé státy bude různě obtížné MEPS dosáhnout³³².

5.2.3. Zahraniční zkušenosti – ukázky řešení

Otázkou, jak motivovat, případně donutit vlastníky nemovitostí, aby plnili požadavky na snížení energetické náročnosti, je náročná také pro ostatní evropské státy. Vybrala jsem si dvě zahraniční právní úpravy, kde již zavedly systémy donucení a

³³² Středisko EU pro sledování stavu budov (EU Building Stock Observatory) slouží jako monitorovací orgán energetické náročnosti budov v rámci Evropské unie. Má sledovat různá data související s energiemi a fondem budov nejen pro jednotlivé státy, ale pro státy EU jako celku, kdy úzké využití má být také v souvislosti s Renovační vlnou, zejména renovacemi budov a jejich financování. Dle dat ze Střediska EU pro sledování stavu budov se velmi liší stáří bytového fondu napříč členskými státy Evropské unie, kdy například v roce 2016 se fond residenčních budov skládal v Belgii z cca 37% budov postavených dříve než v roce 1945 a naopak v Řecku takový podíl byl cca 8 %. Zdroj: Evropská komise. EU Buildings Factsheets. [online] [cit. 21. 4. 2024]. Dostupné z: https://energy.ec.europa.eu/system/files/2016-11/characteristics_0.pdf

motivaci vlastníků, aby i přes chráněný institut soukromého vlastnictví rekonstruovali svůj majetek ve prospěch snížení energetické náročnosti. Níže popíšu tři systémy, které byly zavedeny v belgické a francouzské právní úpravě. Pro vyloučení pochybností, jedná se krátký zahraniční exkurz zaměřený na specifickou otázku.

Od 1. ledna 2023 platí ve Francii zákaz pronajímat nemovitosti, které jsou považovány za energeticky nejnáročnější mající spotřebu více než 450 kWh/m² za rok. Tímto jsou zasaženy budovy s nejhorší třídou energetické účinnosti ve Francii, což je G+ - třída, která však v této zemi neexistuje. Tento zákaz nájmu se vztahuje jen na nově uzavřené nájemní smlouvy po 1. lednu 2023, takže smlouvy podepsané před tímto datem zůstávají v platnosti. Zákaz nájmu se bude postupně rozšiřovat na další budovy s hodnocením třídy G dle průkazu energetické náročnosti v roce 2025, poté třídy F v roce 2028 a v roce 2034 třídy E.³³³ Vzhledem k tomu, že Směrnice EPBD může zavést ještě ambicióznější cíle se dá očekávat, že francouzská právní úprava se v důsledku implementace Směrnice EPBD změní v závislosti na finálním znění směrnice. V srpnu 2022 patřilo podle údajů francouzské Národní observatoře pro energetickou renovaci 7,2 milionu domů do třídy energetické náročnosti F a G.³³⁴ Odůvodnění francouzské právní úpravy není pouze ochrana životního prostředí, ale také ochrana samotných nájemců, kdy právě oni nesou jako často domácnosti s nižšími příjmy břemeno vysokých nákladů za energie kvůli energetické náročnosti budovy. Až bude nová Směrnice EPBD v platnosti, mohly by se na vlastníky vztahovat také případně pokuty za nerenovování nemovitostí, kdy vyvlastnění by například podle Camille Defard bylo „absurdní“.³³⁵

Belgická právní úprava podpory renovací je založena na regulaci, jejichž porušení je sankcionováno správní pokutou. Právní úprava navíc využívá k regulaci také

³³³ Ředitelství právních a administrativních informací. Les logements les plus énergivores ne peuvent plus être proposés à la location (překlad: Energeticky nejnáročnější ubytování již nelze nabízet k pronájmu). [online] [cit. 31. 12. 2023]. Dostupné z: <https://www.service-public.fr/particuliers/actualites/A14608>.

Dále také: Vyhláška č. 2021-19 ze dne 11. ledna 2021 o kritériu energetické náročnosti v definici slušného bydlení v kontinentální Francii. Vyhláška č. 2002-120 ze dne 30. ledna 2002 o vlastnostech důstojného bydlení za použití článku 187 zákona č. 2000-1208 ze dne 13. prosince 2000 o solidaritě a obnově měst.

³³⁴ AFP. This European Union directive does not “provide that” owners of energy-intensive property be prevented from living in their homes (překlad: Tato směrnice Evropské unie “nestanovi”, že by majitelé energeticky náročných nemovitostí nemohli bydlet ve svých domech.). 14.3.2023. [online] [cit. 31. 12. 2023]. Dostupné z: <https://europeannewsroom.com/this-european-union-directive-does-not-provide-that-owners-of-energy-intensive-property-be-prevented-from-living-in-their-homes/>

³³⁵ *Ibid.*

soukromoprávními instituty (převod vlastnictví a nájem), kdy omezením či novými povinnostmi chce donutit k renovaci a snížení energetické třídy. Tyto renovace jsou podporovány buď vlámskou, valonskou nebo bruselskou vládou, která každá poskytuje různé druhy pomoci a bonusů pro vlastníky pro renovaci nemovitostí. Regulací nedochází k vyvlastnění, ani k zákazu pronajímání či bydlení v nerenovované nemovitosti.

V lednu 2023 zavedla vlámská vláda požadavek na renovaci rezidenčních nemovitostí s třídou E nebo F koupených v roce 2023 a povinnosti je renovovat na třídu D nebo lepší do pěti let od převodu vlastnického práva. Povinnost renovace platí nejen při sepsání úředních listin k převodu vlastnického práva (zjednodušeně koupě, darování s tím, že je řada výjimek a dalších podmínek – například výjimka je dispozice s vlastnictvím při rozvodu nebo dědění), dále například při rozšíření/převodu práva stavby nebo nájemního vztahu³³⁶. Porušení této povinnosti je pod hrozbou správní pokuty ve výši 500 až 200 000 eur s tím, že ukládání pokuty se opakuje až do doby, než vlastník povinnost splní, neboť Vlámská energetická a klimatická agentura vždy stanoví novou lhůtu na její splnění.³³⁷ Nicméně třída energetické náročnosti D je teprve prvním krokem k dosažení klimatické neutrality budov do 2050, a tak budou muset (noví) vlastníci postupně budovu renovovat až ke zlepšení průkazu energetické náročnosti na třídu A. Dále Další časové mezníky je například rok 2028 (pro bytové jednotky na třídu C), kdy vždy do pěti let od dispozice s nemovitostí (například koupě) je povinnost nových vlastníků renovovat k dosažení požadované úrovně energetické náročnosti, pokud budova nesplňovala tuto energetickou třídu v okamžiku takové dispozice. Belgická úprava je zatím přísnější než Směrnice EPBD nejen do tříd průkazu energetické náročnosti (směřující v roce 2045 až k třídě A), ale samotným rozsahem, kdy povinnost renovace se vztahuje na všechny budovy (bytové jednotky), včetně těch majících rekreační charakter.³³⁸

Další forma donucení k renovacím je regulace indexace nájemného v závislosti, do jaké energetické třídy patří pronajímaná budova. V říjnu 2022 vlámský parlament schválil okamžité zmrazení indexace nájemného při pronájmu nemovitosti s nedostatečnou

³³⁶ U dispozicích s nemovitostmi, na které se vztahuje povinnost renovovat, jsou různé podmínky a výjimky. Blíže zde Vlaanderen.be. *Renovatieverplichting voor residentieële gebouwen (překlad: Povinnost renovace obytných budov)*. [online] [cit. 14. 11. 2023]. Dostupné z: <https://www.vlaanderen.be/een-huis-of-appartement-kopen/renovatieverplichting-voor-residentieële-gebouwen>

³³⁷ *Ibid.*

³³⁸ Decreet houdende algemene bepalingen betreffende het energiebeleid (překlad: *Vyhláška obsahující obecná ustanovení týkající se energetické politiky (energetická vyhláška)*) ze dne 8. května 2009. [online] [cit. 25. 12. 2023]. Dostupné z: <https://codex.vlaanderen.be/Zoeken/Document.aspx?DID=1018092¶m=inhoud&AID=1282653>

energetickou účinností, kdy nájemné za bydlení s průkazem energetické náročnosti E a F nelze indexovat po dobu jednoho roku a u nemovitostí s třídou D se indexace snížila o polovinu³³⁹. Vlastníci jsou povinni mít štítek průkazu energetické náročnosti od roku 2009 a pokud jej nemají, není dovolena žádná indexace nájemného. Vlámská legislativa vycházela ze zásady, že nájemci by měli nést jedno břemeno, a to buď vysoké účty za energie, nebo nájemné zvýšené o indexaci.³⁴⁰

Evropská komise v samotné Směrnici EPBD počítá s ochranou nájemců. Sociální třídy nájemců totiž často bydlí ve stavbách se vyšší třídou energetické náročnosti, a proto je potřeba jejich ochrana před tím, aby vlastníci neodrazili náklady na renovaci do zvýšení nájemného. Například v článku 9 Směrnice EPBD (1b) se uvádí, že veřejně vlastněné sociální bydlení je možné z požadavku na minimální normy energetické náročnosti vyjmout, kde by takové renovace nebyly výdajově neutrální nebo by způsobily zvýšení nájmu, které by nepokrylo úsporu na účtu za energie. V tomto ohledu je možné, že se belgická právní úprava po implementaci Směrnice EPBD zmírní pro sociální bydlení vlastněné orgány veřejné moci.

5.3. Přípravovaná novela zákona o ochraně zemědělského půdního fondu

V dubnu 2023 byla ve veřejné části eKlepu zveřejněna novela zákona č. 334/1992 Sb., o zemědělském půdním fondu (dále jen „Novela ZoZPF“)³⁴¹. Tato Novela ZoZPF vychází z programového prohlášení vlády s cílem k omezení degradace půdy a zpomalení úbytku zemědělské půdy, zejména formou ztížení záborů zemědělské půdy vyšší kvality (tj. půdy zařazené do I. a II. třídy ochrany dle bonitované půdně ekologické jednotky (tzv. BPEJ). Ministerstvo životního prostředí očekává účinnost novely nejdříve v průběhu roku 2024³⁴².

³³⁹ Průkaz energetické náročnosti třídy G neexistuje a třída A, B a C tedy není nijak omezena.

³⁴⁰ Valonsko a Brusel: majitelé energeticky náročných nemovitostí nebudou moci indexovat nájemné. [online] [cit. 31. 12. 2023]. Dostupné z: <https://www.rtb.be/article/wallonie-et-bruxelles-les-proprietaires-de-biens-energivores-ne-pourront-pas-indexer-les-loyers-des-locataires-11081029>.

³⁴¹ ODok Portál. Zákon č. 352/23, návrh zákona, kterým se mění zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů. [online] [cit. 29. 31. 2023]. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/ALBSCNPDHVRVRS/>

³⁴² HLADÍK, P., STUHLÍKOVÁ, L., BAČOVSKÝ, J. Novela zákona o ochraně zemědělského půdního fondu. 20. září 2023. [online] [cit. 30. 12. 2023]. Dostupné z: https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/news_20230403_Konec-obrich-a-logisticky-center-na-

Novela ZoZPF přináší tři hlavní změny, a to (i) krajinné prvky budou považovány za součást zemědělské půdy, na které se tyto prvky nachází, (ii) vyšší ochrana nejkvalitnější půdy, tedy půdy zařazené do I. nebo II. třídy ochrany dle BPEJ, a to včetně zákazu zástavby takové zemědělské půdy fotovoltaickými elektrárnami nebo logistickými centry a (iii) nový institut agrovoltaiky³⁴³.

Zemědělská půda, zejména ta nejkvalitnější, potřebuje ochranu současného a budoucího stavu³⁴⁴, a to například jako nenahraditelný výrobní prostředek, produkční činitel, ochranitel nerostů a dalších užitných hodnot a klíčový faktor ve změně klimatu. S ohledem na nepostradatelnost zemědělské půdy je nutné zemědělskou půdu zachovat pro další generace, a tak odpovídajícím způsobem chránit její zachování. Pro téma omezení vlastnického práva považuji z Novely ZoZPF nejdůležitější právě omezení nakládání se zemědělskou půdou v podobě zákazu vyjmutí zemědělské půdy k určitým záměrům. Dle Novely ZoZPF „*Určit zemědělskou půdu k jinému než zemědělskému účelu v územně plánovací dokumentaci nebo ji odejmout ze zemědělského půdního fondu je možné pouze v nezbytném odůvodněném případě.*“³⁴⁵ Nově by výslovně odejmutí půdy ze zemědělské půdy I. a II. třídy ochrany mělo být zakázáno pro stavby obchodu nebo skladování o rozsahu větším než 1 hektar a dále by tato půda nesměla být využívána pro umístění fotovoltaické elektrárny, a to vše zejména včetně zákazu vymezit tyto stavby v územně plánovací dokumentaci. Nutno doplnit, že tato novela počítá s určitým přechodným obdobím pěti let, kdy pro záměry pro obchod nebo skladování o rozsahu větším než 1 ha lze vyjmout zemědělskou půdu, pokud jsou záměry vymezené v územně plánovací dokumentaci.³⁴⁶

nejkvalitnejsi-zemedelske-pude-MZP-pripravuje-novelu-zakona-o-ochrane-ZPF/\$FILE/novela%20ZPF%20final%204.pdf.

³⁴³ HLADÍK, P., STUHLÍKOVÁ, L., BAČOVSKÝ, J. Novela zákona o ochraně zemědělského půdního fondu. str. 3. opak. cit.

³⁴⁴ PEKÁREK, M. a kolektiv. *Pozemkové právo*. 1. Vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2015. 486 s. ISBN 978-80-210-7750-8. Str. 79.

³⁴⁵ Nový § 4 odstavce 1 Novely ZoZPF.

³⁴⁶ Čl. II odst. 4 (přechodná ustanovení) Novely ZoZPF („*Zemědělskou půdu I. a II. třídy ochrany lze odejmout ze zemědělského půdního fondu pro záměry pro obchod nebo skladování o rozsahu větším než 1 ha umístěné na plochách, které jsou pro tento účel vymezeny v územně plánovací dokumentaci platné ke dni nabytí účinnosti tohoto zákona, do 5 let ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona. Rozhodnutí, kterým se uděluje souhlas s odnětím zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu pro záměry podle věty první, lze vydat do 5 let ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona. Souhlas s odnětím zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu pozbývá platnosti, nestal-li se do 5 let ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona součástí rozhodnutí podle jiného právního předpisu, kterým se povoluje záměr podle věty první.*“).

Znění Zákona o ochraně zemědělského půdního fondu před Novelou o ZoZPF již významně chránilo I. a II. třídu zemědělské půdy, kdy dle § 4 odstavce 3 tohoto zákona tuto půdu „lze odejmout pouze v případech, kdy jiný veřejný zájem výrazně převažuje nad veřejným zájmem ochrany zemědělského půdního fondu“. Jak je potvrzeno judikaturou³⁴⁷, každý takový případ je nutné posoudit ve správním řízení, kdy typově nelze žádnou činnost bez dalšího posouzení označit za činnost ve veřejném zájmu³⁴⁸. Nicméně lze obecně vyčlenit kategorii, že takovým jiným veřejným zájmem (resp. kategorie záměrů realizující převažujícího veřejného zájmu) by mohla být například výstavba dopravní infrastruktury³⁴⁹, výroba energie z obnovitelných zdrojů³⁵⁰, ale naopak u výstavby budov pro residenční bydlení již je zařazení do takové kategorie méně jednoznačné³⁵¹.

Přísnost současného znění § 4 odst. 3 Zákona o ochraně zemědělského půdního fondu je zmírněn odstavcem 5 tím, že se nepoužije na plochy vymezené jako zastavitelné nebo jako plochy územní rezervy v platné územně plánovací dokumentaci. Novela ZoZPF přináší zásadní změnu v tom, že zcela tuto výjimku odstraňuje³⁵² a výslovně stanoví, že „Zemědělskou půdu I. a II. třídy ochrany lze v územně plánovací dokumentaci určit k jinému než zemědělskému účelu nebo odejmout pouze v případech, kdy jiný veřejný zájem výrazně převažuje nad veřejným zájmem ochrany zemědělského půdního fondu“³⁵³ a navíc se zákazem vymežit toto v územně plánovací dokumentaci jako plochu pro záměry pro obchod (tedy mířeno na obchodní centra) nebo skladování (mířeno na logistické haly) větší než 1 hektar nebo pro záměry stavy fotovoltaických elektráren. Stávající fotovoltaické elektrárny by na chráněné kategorii půdy podle ministra životního prostředí zůstaly do data jejich povolení a následně by musely být odstraněny.³⁵⁴

³⁴⁷ „... veřejný zájem v konkrétní věci by měl být zjišťován v průběhu správního řízení na základě poměrování nejrůznějších partikulárních zájmů, po zvážení všech rozporů a připomínek. Z odůvodnění správního rozhodnutí pak musí zřetelně vyplynout, proč veřejný zájem převážil nad řadou jiných partikulárních zájmů. Veřejný zájem je třeba nalézt v procesu rozhodování“ – nález Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04 a stejně tak např. v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2020, č. j. 2 As 187/2017-327

³⁴⁸ Srov. nález Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04.

³⁴⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2011, č. j. 6 As 8/2010–323.

³⁵⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 1. 2017, č. j. 2 As 207/2016–46.

³⁵¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5. 2013, č. j. 6 As 65/2012–161.

³⁵² Novela ZoZPF navrhuje zrušení celého odstavce 5.

³⁵³ Navrhované nové znění § 4 odst. 3 Novely o ZoZPF.

³⁵⁴ Například Ministerstvo životního prostředí. Konec obřích logistických a nákupních center na nejkvalitnější zemědělské půdě. Novela zákona o ochraně zemědělského půdního fondu pomůže též rozvoji agrovoltaiky. 3. 4. 2023. [online] [cit. 31. 10. 2023]. Dostupné z: https://www.mzp.cz/cz/news_20230403_Konec-obrich-a-logisticky-center-na-nejkvalitnejsi-zemedelske-pude-MZP-pripravuje-novelu-zakona-o-ochrane-ZPF.

Díky Novele ZoZPF by orgány ochrany zemědělského půdního fondu měly větší možnost zasahovat do vlastnických práv s odkazem na ochranu zemědělské půdy, což už určitou mírou mohou vzhledem k metodickému pokynu Ministerstva životního prostředí³⁵⁵ (kterým jsou při svém rozhodování vázány), a zadáním a návrhem změny územního plánu. Při hodnocení míry zásahu do vlastnického práva je nicméně nutné zdůraznit, že omezení se bude týkat pouze na obchodní centra a skladovací haly určité rozlohy, a to nad 10.000 m², kdy například retail park Fastmall Příbram má rozlohu okolo 4.000 m²³⁵⁶ nebo logistická hala CTPark Lysá nad Labem (4.673 m²)³⁵⁷.

Mediální prezentace Novely ZoZPF Ministerstvem životního prostředí potvrzuje jednoznačně cíl vyšší ochrany zemědělské půdy, kdy toto je zdůrazňováno díky nenahraditelnosti půdy, konkrétně na závislosti rostlinné a živočišné výroby. Nicméně ochranu zemědělského půdního fondu nelze absolutizovat a stejně tak by měla být rovnováha mezi ochranou a jinými společenskými zájmy, případně ochranou jiné složky životního prostředí, což vzhledem k tomu, že Novela ZoZPF počítá s odstraněním fotovoltaických elektráren poté, co jim vyprší jejich platnost (tedy platnost nebude prodloužena) může jevit jako problematické, zejména pokud by tyto stávající fotovoltaické elektrárny mohly produkovat elektřinu po vypršení platnosti.

5.4. Dílčí shrnutí

V této kapitole jsem rozebrala několik plánovaných změn právní úpravy týkající se omezení vlastnického práva z environmentálních důvodů, kdy vzhledem k přijatým závazkům Evropské unie očekávám podstatné zásahy do právní úpravy těmito předpisy. V rámci evropské legislativy tedy vývoj právní úpravy bude významně ovlivněn Zelenou dohodou, Fit for 55 a Renovační vlnou. Z diskutovaných změn české právní úpravy považuji za podstatné změny zákona o ochraně zemědělského půdního fondu. Práce se nezabývá stavebním zákonem, kdy zásadní změna nastane v důsledku nového stavebního zákona zák. č. 283/2021 Sb. s účinností většiny změn od 1.1.2024 a 1.7.2024.

³⁵⁵ Metodický pokyn Ministerstva životního prostředí č. OOLP/1067/96 k odnímání půdy ze zemědělského půdního fondu podle zákona ČNR č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění zákona ČNR č. 10/1993 Sb. (vnitřní předpis Ministerstvo životního prostředí).

³⁵⁶ 4.000 m² je pronajímatelná plocha, kdy celková rozloha budovy si myslím, že bude mírně větší. Zdroj. Fastmall DEVELOPMENT. *Retail park FASTMALL Příbram*. [online] [cit. 3. 1. 2023] Dostupné z: <https://www.fastav.cz/retail-parky/retail-park-fastmall-pribram.html>.

³⁵⁷ ctp. CTPark Lysá nad Labem. [online] [cit. 13. 1. 2024] Dostupné z: <https://ctp.eu/cs/vyhledavac-prumyslovych-skladu-a-kancelari/czech-republic/ctpark-lysa-nad-labem/>.

Kvůli svému cíli klimaticky neutrálního kontinentu Evropy do roku 2050 Zelená dohoda plánuje přinést transformaci, a s tím související regulaci, do většiny odvětví hospodářství. Zelená dohoda a Fit for 55 má několik základních iniciativ. Ze samotného nařízení jde poznat, jak velký zásah celé politiky Zelené dohody má představovat, kdy prakticky není nebo v blízké budoucnosti nebude oblast hospodářství, která by úpravami chystanými Zelenou dohodou nebyla zasažena. S tím bude souviset nakolik se klimata a další složky životního prostředí budou ochránit regulací nakládání s vlastnickým právem. Z doposud známých návrhů předpisů jsem se zaměřila na strategii Renovační vlny, konkrétně požadavek minimální normy energetické náročnosti – základem tohoto požadavku je, že členské státy by měly zajistit, aby od určitých časových milníků nové a stávající budovy splňovaly hodnotící normy energetické náročnosti jako maximální množství spotřebované primární energie (takovým hodnotícím hlediskem by mohly být třídy energetické náročnosti). Jednotlivé členské státy budou mít řadu diskrečních pravomocí, protože klimatické podmínky ve státech Evropské unie jsou velmi odlišné. Stejně tak bude členský stát disponovat množstvím zmírnění nebo výjimek pro specifika fondu budov daného státu, kdy mimo to výjimky budou moc být stanoveny na budovy užívané k bohoslužbám, náboženským činnostem, průmyslové objekty a budovy užívané část roku nebo s plochou do 50 m². Výjimky s ohledem na jedinečnost kultury, klimatických podmínek, náboženství a fondu budov jsou potřebné, nicméně bude nutné předejít tomu, aby na úkor velkého množství výjimek splnily MEPS nakonec svůj účel snížit produkci emisí skleníkových plynů.

V rámci případové studie jsem rozebírala možnosti právní úpravy České republiky, jak by požadavky MEPS mohly být implementovány. Za prvé, samotná Směrnice EPBD není v rozporu EÚLP ani Listinou základních práv Evropské unie a to zejména proto, že stanoví cíle, kdy jednotlivé členské státy mají zakotvit prostředky, aby se těchto cílů dospělo. V současnosti jsou MEPS založeny na dosažení třídy energetické náročnosti v časovém milníku a parametru, zda se jedná o budovu ve vlastnictví (užívání) orgánů veřejné moci, či ne. V rámci analýzy jsem navrhla několik variant, jaké se pro právní úpravu nabízí ke splnění požadavků MEPS. Tyto varianty nejsou vztaženy na současné časové milníky a ukazatele energetické náročnosti dle návrhu směrnice, a tedy tato analýza může fungovat univerzálně na znění MEPS, jaké bude nakonec v rámci Směrnice EPBD přijato.

Jednotlivé varianty případové studie jsem seřadila podle míry intenzity zásahu do vlastnického práva, kdy jsem na ně zároveň aplikovala základní otázky dle závěru kapitol 3. a 4 práce, které mají odpovědět, o jaký typ zásahu do vlastnického práva se jedná a zda by vlastník měl mít právo na kompenzaci. Varianty se týkají pouze důsledků požadavků MEPS na stávající budovy. U nové výstavby budov neshledávám požadavky na snížení energetické náročnosti tak problematické, protože aplikace MEPS přinese vyšší regulační zátěž podobně jako jiné měnicí technické, bezpečnostní a hygienické požadavky na výstavbu. MEPS u nové výstavby hodnotím v souladu s ústavním pořádkem a zařazuji je do rámce článku 11 odst. 3 Listiny jako omezení z obecného zájmu nepoškozovat přírodu a životní prostředí.

Jiná situace nastává u stávajících budov, na které by se měly vztahovat nové požadavky energetické náročnosti, které bez rekonstrukce nebude možné splnit. Za prvé se nabízí nejintenzivnější omezení, a to ve formě povinnosti vlastníků, aby stavby splňovaly energetické požadavky od konkrétního data, kdy v případě nesplnění tohoto jsou zde nástroje vyvlastnění nemovitosti, zákazu užívání, nebo ukládání pokut až do provedení nápravy. Evropská unie nezamýšlí žádný z těchto závažných zásahů do vlastnického práva, ať už vyvlastnění nebo zákaz užívání budovy (tj. jako předmětu vlastnictví), kdy takové bych hodnotila v rozporu s EÚLP a Listinou, kdy přes současnou klimatickou situaci by nucené omezení vlastnického práva nebylo ospravedlnitelné proti principu proporcionality, ani subsidiarity. Zejména problematické shledávám zpětnou účinnost takových požadavků, kdy v době výstavby tyto budovy splňovaly technické a další požadavky, a jsou proto řádně povoleny k užívání. Obecně bych jakékoliv vyvlastnění nebo zbavení práva užívat majetek kvůli nesplnění požadavků energetické náročnosti hodnotila jako protiústavní.

Další variantu jsem analyzovala jako možnost podmínit povolení změny dokončené budovy naplnění požadavku kategorie energetické náročnosti. Jednalo by se o povolení změny, která podléhá stavebnímu povolení nebo ohlášení, kdy vlastník bez žádosti o tuto změnu by mohl nadále užívat budovu bez omezení. Takové omezení shledávám v souladu s ústavním pořádkem, kdy toto omezení by nepožívalo práva na kompenzaci z titulu, že vlastnické právo nesmí poškozovat přírodu a životní prostředí v souladu s čl. 11 odst. 3 Listiny.

V neposlední řadě jsem rozebírala dvě další varianty právní úpravy, a to limitovat dispozici s vlastnickým právem, buď podmínit splnění ukazatelů energetické náročnosti při

převodu vlastnického práva, nebo jako podmínka pronajímání budovy. Taková změna právní úpravy by musela být detailně vypracována, například aby se nutnost renovovat budovy nevztahovala na situace převodu při dědictví, stejně tak při rozdělení společného jmění manželů, neboť dědictví se zaručuje nepodmíněně. Záleželo by na nastavení důsledku porušení energetických požadavků (zda například uložení pokuty nebo naopak relativní neplatností převodní nebo nájemní smlouvy), ale obecně by nakládání s vlastnickým právem bylo omezeno v souladu s čl. 11 odst. 3 Listiny, a tedy bez náhrady. V praxi by se nicméně dle mě jednalo o omezení, u kterého by bylo vhodné zvážit poskytnutí dobrovolných kompenzací, dotací nebo jiného přispění na renovaci budov nad rámec Listiny.

V souvislosti s požadavky MEPS se zdůrazňuje cesta, která doposud ve veřejnoprávní regulaci tohoto typu nebyla natolik využívána, a to nepřímého donucení – resp. spíše motivace ke splnění ukazatelů energetické náročnosti. Zde je nutné odlišit dva okruhy, a to zaprvé motivace soukromými osobami bez vazby na stát, například pojišťovnami, bankami, kdy vlastníci budov s vysokou energetickou náročností by splňovali lepší podmínky produktů – pojistných podmínek nebo úrokových sazeb, nebo by dokonce byli odmítnuti s poskytnutím služeb nebo produktu. Za druhé, členské státy budou mít určitě významnou roli v podpoře renovací, a to poskytováním veřejných nebo soukromých systémů financování, státní bezúročné půjčky, technické podpory a další.

Z pohledu vývojových tendencí je zřetelné, že převyšuje směřování k vyšší ochraně životního prostředí a s tím související tendence více omezovat v tomto prospěch vlastnické právo. Toto platí na příkladu připravované novely zákona o ochraně zemědělského půdního fondu, která má chránit před odnětím zemědělské půdy. Na druhou stranu vzhledem k zásadním úpravám připravovaných na úrovni evropské legislativy je velkým přínosem, že se otevírá možnost a diskuze nad využíváním institutů soukromého práva (ve formě podmínit převod nebo nájem budovy povinností renovovat budovu) nebo za druhé podpory od státu nebo nestátních subjektů požadujících environmentální chování, a tím motivovat k dobrovolné ochraně složek životního prostředí. Tato obrácená regulace působící od nestátních subjektů jako pojišťoven, bank, odběratelů nebo zákazníků může mít významný vliv na nasměrování k cílům ochrany životního prostředí bez nuceného omezení vlastnického práva veřejnoprávní regulací. Budoucí desetiletí rozhodne, zda je na

tuto obrácenou regulaci společnost připravena a zda v ní dokážou být tyto nestátní subjekty dostatečně důsledné, aby kvůli konkurenčnímu boji nepovolily ve zvýšených nárocích nebo horších podmínkách pro objekty s vyšší energetikou náročností.

6. EVIDENCE V KATASTRU NEMOVITOSTÍ

Omezení vlastnického práva z environmentálních důvodů, například ve formě chráněného území nebo povinností souvisejícími se zemědělským půdním fondem, podstatně zasahují do výkonu vlastnického práva k nemovitostem. Z tohoto důvodu je důležité, aby vlastníci a další třetí osoby, například zájemci o koupi pozemku, měli možnost zjistit všechna omezení vztahující se na daný pozemek, jak tedy oni sami mohou být v průběhu výkonu vlastnického práva omezeni nebo jaké povinnosti budou muset aktivně splňovat. Komplexní informace o omezení by byla prospěšná samotným orgánům státní správy, nejen že by vlastníci díky vyšší informovanosti mohli plnit tyto povinnosti, ale státní orgány by také měly tento přehled k dispozici pro různé využití.

Meze výkonu vlastnického práva a/nebo jeho omezení z environmentálních důvodů nemá dopady pouze na vlastníky pozemků. Tyto zásahy nejsou vázány na osobu vlastníka, ale na předmět vlastnického práva, a proto jsou pak jimi povinováni právní nástupci vlastníků pozemků a také všechny osoby nakládající nebo mající jiné než vlastnické právo k pozemku. Považuji za důležité, jaké možnosti má právní nástupce vlastníka se seznámit se zásahy do vlastnického práva (ať už meze nebo přímo omezením) – kupci nemovitostní ani realitní kanceláře mnohdy neví, jaké omezení a povinnosti se vztahují na daný pozemek. Omezení vlastnického práva snižuje hodnotu pozemku jako předmětu vlastnického práva, a tím se snižuje také hodnota souvisejících práv třetích osob, která mají věcná práva k věci cizí (zejména věcné právo nebo zástavní právo – například zástavní právo banky po poskytnutí hypotéky) a práva odvozená od vlastnického práva (zejména nájem nebo pacht). Důležité shledávám chránit tyto třetí osoby, a to zejména formou jejich dostatečné informovanosti o zásazích do vlastnického práva, respektive aby měly možnost se o omezeních vlastnického práva dozvědět, ať už v průběhu existence jejich práva k věci, tak hlavně před vznikem samotného právního vztahu. V následující kapitole budu hledat odpověď na výzkumnou otázku disertační práce, zda funkci evidence a informovanosti o mezích a omezení vlastnického práva naplňuje katastr nemovitostí. Nebudu posuzovat

samotné zásady vedení katastru nemovitostí z pohledu zápisu údajů o druhu a způsobu využití pozemku a typu a způsobu ochrany nemovitosti, tedy zejména zápis, změna údajů a s tím související soulad evidence v katastru nemovitostí se skutečným stavem. Naopak se pokusím odpovědět na otázku, zda je katastr nemovitostí vhodný komplexní nástroj informující o všech zásazích do vlastnického práva z důvodu ochrany životního prostředí. Na evidenci katastru nemovitostí se tedy podívám kriticky z pohledu věcného rozsahu.

6.1. Katastr nemovitostí

Katastr nemovitostí není pouhou evidencí nemovitostí a právních vztahů s nimi souvisejících. Jak uvádí § 1 odst. 2 zák. č. 256/2013 Sb., katastrální zákon, katastr nemovitostí je zdrojem informací k ochraně práv k nemovitostem, pro účely peněžních plnění, k ochraně životního prostředí, k ochraně zájmů státní památkové péče, pro rozvoj území, k oceňování nemovitostí, pro účely vědecké, hospodářské a statické, tak pro tvorbu dalších informačních systémů sloužících k výše uvedeným účelům.

Ve vztahu k mezím a omezením vlastnického práva z environmentálních důvodů je důležité, že obsahem katastru nemovitostí jsou dle § 4 odst. 1 katastrálního zákona nejen „údaje o právech včetně údajů o vlastnících a údaje o oprávněných z jiného práva, které se zapisuje do katastru“ (písm. e)), ale hlavně pak druh pozemku a „...vybrané údaje o způsobu ochrany a využití nemovitostí...“ (dle písm. b).

6.1.1. Část „C“ listu vlastnictví

V rámci výpisu z katastru nemovitostí, respektive listu vlastnictví³⁵⁸, se část C listu vlastnictví nazývá „omezení vlastnického práva“. Přes tento název tato část listu vlastnictví neobsahuje téměř žádné (veřejnoprávní) omezení vlastnického práva z důvodu ochrany životního prostředí, ale naopak se jedná o soukromoprávní (zejména smluvní) omezení věcných práv k věci cizí – např. zatěžující věcná břemena, zástavní práva, podzástavní právo, výhrada vlastnického práva, zákaz zcizení nebo předkupní právo. Tato omezení tedy většinou nemají původ vzniku v tom, že vznikly z důvodu ochrany životního

³⁵⁸ List vlastnictví (tzv. „LV“) je veřejnou listinou, která obsahuje údaje o vlastnictví nemovitostí pro konkrétního vlastníka v daném katastrálním území. Vedle samotné osoby vlastníka obsahuje list vlastnictví také další údaje k nemovitosti, a to zejména věcná práva sloužící ve prospěch nemovitosti, věcná práva zatěžující nemovitosti, poznámky a obdobné údaje, podklady k zápisu (nabývací tituly) a vztah bonitovaných půdně ekologických jednotek k parcelám (viz blíže § 23 katastrální vyhlášky).

prostředí, kdy jedinou výjimku v tomto je zákonné předkupní právo z důvodu ochrany životního prostředí.

Ze zákonných předkupních práv³⁵⁹ z pohledu ochrany životního prostředí vnímám nejvýznamnější zákonné předkupní právo státu dle § 61 zákona o ochraně přírody, a to zejména z pohledu jeho evidence, že vlastníci pozemku často tvrdí, že o samotném předkupním právu nevěděli, a proto porušili svoji povinnost jej nabídnout předkupníkovi (tj. České republice), kdy ve velmi ojedinělých případech jim soudy dávají za pravdu, a tak nedojde k nabídce / prodeji pozemku České republice³⁶⁰. Toto předkupní právo je jako jediné dle současného znění zákona o ochraně přírody a krajiny zapisováno do katastru nemovitostí³⁶¹. Podstata předkupního práva dle §61 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny je, že „Česká republika má předkupní právo k nezastavěným pozemkům ležícím mimo zastavěná území obcí na území národních parků, národních přírodních rezervací, národních přírodních památek a pozemkům souvisejícím s jeskyněmi“, kdy při případném prodeji takového pozemku mají vlastníci povinnost jej přednostně nabídnout k prodeji státu, který o pozemek do 60ti dnů může projevit zájem. Jedná se předkupní právo vznikající *ex lege*, a tedy zápis v katastru nemovitostí je deklaratorní a samotné předkupní právo tedy existuje bez ohledu na jeho zápis ve veřejném seznamu.

U předkupního práva dle zákona o státní památkové péči nebo stavebního zákona zákon s jejich porušením spojuje neplatnost daného převodu. Naopak v § 61 zákona o ochraně přírody a krajiny žádný takový důsledek není, a tak se aplikuje obecná úprava (smluvního) předkupního práva v občanském zákoníku³⁶². Dle § 2144 odst. 1 a 2 občanského zákoníku předkupní právo opravňuje předkupníka (tj. Českou republiku) domáhat se vůči nástupci druhé strany (kupujícímu, tj. novému vlastníkovi), jenž věc nabyt koupí, aby mu věc za příslušnou úplatu převedl. Daná kupní smlouva a převod je tedy

³⁵⁹ Dále je zákonné předkupní právo upraveno v §101 stavebního zákona a dále § 13 zákona o státní památkové péči.

³⁶⁰ Jednalo se o rozhodnutí Okresního soudu v Klatovech pod sp. zn. 8 C 155/2015-290, v rámci něhož se Česká republika snažila získat do vlastnictví pozemky na území Národního parku Šumava, u kterých předcházejí vlastníci porušil předkupní právo a nenabídl je odkupu prvně České republice.

³⁶¹ Více k zápisu předkupního práva do katastru nemovitostí a vývoji právní úpravy novelou zák. č. 123/2017 Sb. a zák. č. 367/2021 Sb. níže.

³⁶² Srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 10. 2015, sp. zn. 22 Cdo 3407/2015 nebo ze dne 24. 11. 2020, č. j. 22 Cdo 1952/2019.

platný, ale stát si může vyžádat nahrazení projevu nového vlastníka k převodu vlastnického práva k dotčenému pozemku.

Problémem číslo jedna shledávám, že v posledních letech je stále mnoho případů, kdy vlastníci opomíjí nabídnout České republice pozemky k prodeji v souladu s předkupním právem, kdy tím, že některá předkupní práva stále nejsou evidovaná v katastru nemovitostí se vlastníci odkazují na svoji nevědomost tohoto předkupního práva. Přes právní zásadu *ignorantia iuris non excusat* se nicméně soudy v některých případech, pouze ale zatím výjimečných případech, přiklání k nedostatečné informovanosti předchůdců žalovaného o existenci předkupního práva, když nebylo zapsáno v katastru nemovitostí³⁶³, a tak zamítají právo České republiky předkupní právo uplatnit (zamítáním žaloby o nahrazení projevu vůle žalovaného úplatně převést vlastnické právo na Českou republiku). Odborná literatura³⁶⁴ však z takových rozhodnutí pro jejich výjimečnost nevyvozuje, že by se v jejich důsledku Česká republika nemohla soudní cestou domáhat svého předkupního práva. Vlastníci tedy mohou (teoreticky) zneužívat toho, že předkupní právo v katastru nemovitostí evidované není, a odkazovat se na jeho neznalost, nebo skutečně o existenci předkupního práva nevědět. Dle Věstníku NKÚ³⁶⁵ Ministerstvo pro životní prostředí nemá samo přehled o pozemcích, které jsou dotčené předkupním právem státu podle zákona o ochraně přírody a krajiny. V důsledku toho Ministerstvo životního prostředí v několika případech neuplatnilo předkupní právo včas ve lhůtě 60 dnů³⁶⁶, a tak ztratilo možnost výkupu těchto pozemků. Dle kontroly NKÚ má Ministerstvo životního prostředí nedostatky v administrativním procesu, kdy nejsou stanoveny pravomoci administrace agendy upravující pracovní postupy, odpovědnost a zejména lhůty pro

³⁶³ Konkrétně ještě navíc nebyli v rámci pozemkových úprav od státu na jeho existenci vlastníci upozorněni – Okresní soud v Klatovech rozsudkem ze dne 26. 6. 2017, č. j. 8 C 155/2015-290.

³⁶⁴ HANÁK, J. § 61 Předkupní právo státu a financování výkupu pozemků. In: VOMÁČKA, V. a kol. Zákon o ochraně přírody a krajiny. opak. cit., str. 480–487.

³⁶⁵ Nejvyšší kontrolní úřad. Věstník Nejvyššího kontrolního úřadu 2023, částka 3/2023. Česká republika, Nejvyšší kontrolní úřad. Věstník NKÚ, 2023. [online] [cit. 15. 2. 2024]. Dostupné z: <https://www.nku.cz/assets/publikace-a-dokumenty/vestnik/vestnik-nku-2013-castka-3.pdf>

³⁶⁶ Konkrétně například podle Věstníku NKÚ 2023 částka č. 3/2023 tímto neuplatněním předkupního práva ve lhůtě bylo zasaženo území o rozloze 1,87 ha cenných pozemků v národní přírodní rezervaci, které kvůli tomu nebyly vykoupeny.

Dle § 61 odst. 2 ZOPK („V případě, že o pozemky uvedené v odstavci 1 projeví stát prostřednictvím Ministerstva životního prostředí písemně ve lhůtě uvedené v odstavci 1 zájem, bude smlouvu za Českou republiku uzavírat Agentura nebo správa národního parku, které budou podle své územní působnosti uvedené v § 78 odst. 1 a 2 s tímto majetkem státu příslušné hospodařit.“) ve spojení s § 78 odst. 3 písm. n) ZOPK je orgánem ochrany přírody a krajiny Ministerstvo životního prostředí.

jednotlivé dílčí činnosti mezi organizačními útvary Ministerstvem životního prostředí a AOPK ČR. Dle důvodové zprávy k novele zákona o ochraně přírody a krajiny tak v důsledku toho, že není zapsáno předkupní právo, tak v roce 2022 v Národním parku Šumava došlo k cca 90 převodů pozemků bez předchozího nabídnutí odkupu správě Národního parku Šumava.³⁶⁷ Z toho okolo 50 % případů by Správa národního parku prý měla zájem své předkupní právo využít.³⁶⁸

Je očividné, že evidence předkupních práv dle zákona o ochraně přírody a krajiny ve veřejném seznamu je nanejvýše žádoucí, což by pomohlo tomu, aby vlastníci a samotné Ministerstvo životního prostředí věděli nebo alespoň měli přehled o existenci předkupního práva. V důsledku potřeby evidence předkupního práva došlo novelou zák. 123/2017 Sb. ke změně zákona o ochraně přírody a krajiny, kdy znění od 1. června 2017 stanovilo Ministerstvu životního prostředí povinnost podat návrh na zápis předkupního práva do katastru nemovitostí. Bohužel tato novela přinesla problém v tom, že neupravovala formu listiny, na základě které Český úřad zeměměřický a katastrální zápis předkupního práva provedl, takže od 1. června 2017 do 31. prosince 2021 byl prakticky zápis předkupního práva technicky nemožný. V souladu s § 11 odst. 1 písm. g) katastrálního zákona se předkupní právo zapisuje vkladem. Problém odstranila až novela zák. 364/2021 Sb., která doplnila, že forma listiny k zápisu předkupního práva je potvrzení o vzniku předkupního práva státu, vydané Ministerstvem životního prostředí. Komentářová literatura³⁶⁹ se shoduje na tom, že v důsledku zákazu retroaktivity se povinný zápis předkupního práva vztahuje pouze na „nová“ předkupní práva vzniklá po 1. červnu 2017, tedy pouze na předkupní práva vzniklá poté, co jsou vyhlášena nová chráněná území po 1. červnu 2017 (tj. nové území národních parků, národních přírodních rezervací, národních přírodních památek) nebo nově objevené jeskyně. Rozumím, že toto se vykládá z jazykového výkladu (tj. slova neprodleně, viz „*Ministerstvo životního prostředí podá neprodleně návrh na zápis předkupního práva do katastru nemovitostí na základě potvrzení o vzniku předkupního práva, které vydá Ministerstvo životního prostředí a ve kterém uvede výčet pozemků označených údaji katastru nemovitostí, ke kterým má Česká republika předkupní právo,*

³⁶⁷ Viz důvodová zpráva k novele zák. 364/2021 Sb. [online]. [cit. 25. 1. 2023] Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=8&ct=731&ct1=0>.

³⁶⁸ *Ibid.*

³⁶⁹ HANÁK, J. § 61 Předkupní právo státu a financování výkupu pozemků. In: VOMÁČKA, V. a kol. Zákon o ochraně přírody a krajiny. opak. cit., s. 480-487.

*podle jednotlivých katastrálních území a důvod vzniku předkupního práva.*³⁷⁰ (podtržení doplněno)).

S tímto názorem nicméně nemohu zcela souhlasit, neboť předkupní právo dle § 61 zákona o ochraně přírody a krajiny vzniká *ex lege*, je tedy deklaratorní povahy a existuje nezávisle na zápisu v katastru nemovitostí. Z jazykového výkladu k přechodnému ustanovení odstavce 3 novely zák. č. 364/2021 Sb. dle mě lze vyložit, že by se povinnost zápisu předkupních práv do katastru nemovitostí měla vztahovat na všechna předkupní práva bez časové limitace, kdy vznikla, neboť „*Ustanovení § 61 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., se ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti (doplňuji, že od 1. ledna 2022) použije i pro zápis předkupních práv, která vznikla přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona a nevyšla do dne nabytí účinnosti tohoto zákona zapsána.*“ Musím nicméně podotknout, že toto přechodné ustanovení by se dalo vykládat také opačně dle současné interpretace, že tímto ustanovením se myslí předkupní práva vzniklá před 1. lednem 2022, ale ne později než 1. červnem 2017, neboť takové přechodné ustanovení chybělo v novele zák. č. 123/2017 Sb. Z důvodové zprávy k novelám, přechodným ustanovením³⁷¹, věstníků NKÚ, ani z teologického výkladu nedovozuji, že by se povinnost zápisu měla vztahovat výhradně na nová předkupní práva, kdy mi naopak taková interpretace nedává smysl, protože dle důvodové zprávy je jednoznačně přínos zápisu předkupních práv zvýšení právní jistoty a zajistit ochranu přírody, k němuž předkupní právo státu ve zvláště chráněných územích a ve vztahu k jeskyním slouží a „*Stát v řadě případů přichází o přírodně mimořádně cenné pozemky, které jsou převáděny na třetí osoby, a následně obtížně napadá neplatnost kupních smluv u soudu*“³⁷². Vzhledem k tomu, že nová předkupní práva (ať už vyhlášením nových chráněných území nebo objevením nových jeskyní, vzniklých mezi 1. červnem 2017 - až nyní) nevznikají mnoho, tak by úprava do katastru nemovitosti nepřinesla žádnou právní jistotu, že toto předkupní právo je zapsané v katastru nemovitostí. Nenašla jsem žádnou shrnující zprávu, kolik předkupních práv dle zákona o ochraně přírody a krajiny mezi 1. červnem 2017 až 31. prosincem 2023 vzniklo, resp. kolik bylo vyhlášeno nových chráněných území a nových jeskyň. Vzhledem k technické nemožnosti podat zápis

³⁷⁰ Viz § 61 odst. 1 věta druhá ZOPK.

³⁷¹ Novela zák. č. 123/2017 Sb. neobsahuje žádné přechodné ustanovení k povinnosti Ministerstva životního prostředí nechat zapsat dle § 61 ZOPK. Přestože pouze na základě zák. č. 123/2017 Sb. nelze proto dle mě zcela říci, že by se povinnost zápisu měla vztahovat na všechna existující předkupní práva.

³⁷² Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s implementací předpisů Evropské unie v oblasti invazních nepůvodních druhů. Zák. č. 364/2021 Sb. [online] [cit. 4. 2. 2024]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=8&ct=731&ct1=0>

až do 1. ledna 2022 je otázka, zda pak Ministerstvo životního prostředí, co nejdříve, zařídilo zápis předkupních práv dříve vzniklých, tedy vzniklých od 1. června 2017. Jsem toho názoru, že vzhledem k deklaratornímu charakteru zápisu a přechodnému ustanovení k novele zák. č. 362/2021 Sb. by naopak po 1. lednu 2022 měly být postupně zapsána všechna relevantní zákonná předkupní práva vztahující se k chráněným územím a pozemkům souvisejícím s jeskyněmi.

Mimo chráněná území shledávám problematické předkupní právo zejména u pozemků souvisejících s jeskyněmi, a to za prvé, že rozsah takového předkupního práva není zcela znám a posuzuje se až individuálně dle dané jeskyně (viz „*pozemky související s jeskyněmi*“) a za druhé, že stále dochází k objevování nových jeskyň a vlastník si přes veškerou snahu nemůže být jistý, že po povrchem jeho pozemku se jeskyně nenachází. Nicméně v této souvislosti neumím najít právní řešení, kdy by právní nauka měla spíše spolupracovat s odborníky ovládajícími příslušné technologie, zda by nebylo možné všechny jeskyně dostatečně obsáhnout. Z tohoto důvodu můžeme jenom pozitivně hodnotit, aby byla předkupní práva k pozemkům souvisejícím s jeskyněmi zapsána do katastru nemovitostí, protože to jistě přinese vyšší míru právní jistoty, ale bohužel vzhledem k tomu, že mohou být nalezeny nové jeskyně, zápis předkupních práv není uzavřený a může dojít k zápisu nových, takže v tomto ohledu zapsaná předkupní práva mohou chybně působit jako uzavřený okruh. Jeskyně navíc nejsou vůbec evidovány samy o sobě v katastru nemovitostí, ale jsou vedeny ve veřejném registru Jednotné Evidenci Speleologických Objektů (tzv. JESO) jako informačního systému o krasových a pseudokrasových jevech, čímž je pověřena AOPK ČR, která na plnění tohoto veřejného registru úzce spolupracuje se Správou jeskyní ČR a dalšími odborně kvalifikovanými osobami³⁷³.

Ministerstvo životního prostředí jsem požádala o poskytnutí několika informací dle zák. č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, a to dotazy:

- i. Dle § 61 odstavce 1 ZOPK Ministerstvo životního prostředí podává neprodleně návrh na zápis předkupního práva do katastru nemovitostí. Mohli byste mi prosím

³⁷³ Česká geologická služba o. s. s., Geologický ústav AV ČR, v. v. i., Česká speleologická společnost, o. s., zdroj: Jednotná evidence speleologických objektů. Ochrana přírody. [online] [cit. 14. 2. 2024]. Dostupné z: <https://www.casopis.ochranaprirody.cz/zpravy-recenze/jednotna-evidence-speleologickych-objektu/>

poskytnout informaci, kolik návrhů na zápis v roce 2021, 2022 a 2023 Ministerstvo životního prostředí podalo? Ke kolika pozemkům podalo Ministerstvo životního prostředí návrh na zápis předkupního práva do katastru nemovitostí dle § 61 ZOPK v roce 2021, 2022 a 2023?

- ii. Dle § 61 odst. 1 ZOPK mají vlastníci pozemků povinnost v případě jejich zamýšleného prodeje přednostně nabídnout tyto pozemky ke koupi orgánu ochrany přírody. Máte prosím informaci, kolik pozemků bylo České republice nabídnuto k prodeji dle § 61 odst. 1 ZOPK v roce 2021, 2022 a 2023? Kolik pozemků z takto nabídnutých pozemků se Česká republika, respektive Ministerstvo životního prostředí, rozhodlo odkoupit?

Cílem těchto otázek bylo získat přehled, jak je využíván institut zápisu předkupního práva do katastru nemovitostí, a zda od 1.1.2022 došlo novelou ZOPK k nějaké změně. Bohužel ke dni odevzdání disertační práce jsem na tyto otázky nedostala odpověď, a tak ve směru výzkumu pokračuje dále po odevzdání práce.

6.1.2. Druh pozemku, způsob jeho využití a způsob ochrany

Jako jeden z pomocných nástrojů, jak z katastru nemovitostí zjistit meze / omezení do vlastnického práva, je informace o druhu a případně způsobu využití pozemku. Druh pozemků se dle § 3 odst. 2 katastrálního zákona rozlišuje na ornou půdu, chmelnici, vinici, zahradu, ovocný sad, trvalé travní porosty, lesní pozemky, vodní plochy, zastavěné plochy a nádvoří a ostatní plochy. Z toho mezi zemědělské pozemky patří orná půda, chmelnice, vinice, zahrady, ovocné sady a trvalé travní porosty. Pozemky, které jsou v katastru nemovitostí vedeny druhem jako orná půda, chmelnice, vinice zahrady, ovocné sady, trvalé travní porosty by dle § 1 odst. 2 zákona o zemědělském půdním fondu měly náležet do zemědělského půdního fondu.

Z pohledu, jaká omezení nebo meze vlastnického práva se na pozemek mohou vztahovat je tedy návodná zejména informace, zda pozemek je (i) orná půda, chmelnice, vinice, zahrady, ovocné sady, trvalé travní porosty (měl by být zemědělským půdním fondem), (ii) lesní pozemky, a (iii) vodní plochy. Charakteristika jednotlivých druhů pozemku je v příloze č. 1 katastrální vyhlášky, kdy vodní plochou je pozemek, na němž je koryto vodního toku, vodní nádrž, močál, mokřad nebo bažina; a lesním pozemkem je pozemek s lesním porostem a pozemek, u něhož byly lesní porosty odstraněny za účelem

jejich obnovy, lesní průsek a nezpevněná lesní cesta (není-li širší než 4 m), a pozemek, na němž byly lesní porosty dočasně odstraněny na základě rozhodnutí.

Druh pozemku dále může doplnit způsob využití pozemku, a to s názvem například *skleník, pařeniště, školka* nebo právě *les jiný než hospodářský* (jedná se o pozemek zařazený do kategorie lesy ochranné nebo lesy zvláštního určení podle § 7 a § 8 lesního zákona), *koryto vodního toku přirozené nebo upravené*, nebo *vodní nádrž přírodní*. Les je kategorizován do tří skupin, a to hospodářský, ochranný a zvláštního určení dle § 6 lesního zákona, kdy s danými kategoriemi souvisí určité omezení či meze vlastnického práva. Díky katastru nemovitostí a evidovaném způsobu využití jako „*les jiný než hospodářský*“ (tedy jako les ochranný nebo les zvláštního určení) tímto katastr nemovitostí zastává roli alespoň částečné evidence kategorie lesů. Vlastníci pozemků, kde se nachází lesy zvláštního určení jsou zejména omezeny ve vztahu k hospodaření dle § 36 odst. 3 lesního zákona. Druh pozemku *vodní plocha, ostatní plocha* nebo *vodní díla* musí mít vyznačen také způsob využití pozemku³⁷⁴. Vlastníkům pozemků tvořících koryto vodního toku a pozemků sousedících s koryty vodních toků například vyplývají omezení vlastnického práva z § 50 a § 51 vodního zákona.

V katastru nemovitostí nicméně dochází pouze k evidenci druhu, případně doplněné o způsob využití pozemku, kdy bližší vysvětlení nebo upozornění na související s regulací chybí, a tedy třetí osobě neznalé právním důsledkům souvisejících s daným zařazením pozemku z toho nevyplývá konkrétní omezení.

V souladu s katastrální vyhláškou³⁷⁵ se dále u nemovitosti vede *typ a způsob ochrany nemovitosti*, dle kterého každý, kdo nahlíží do katastru nemovitostí zjistí, zda se některé ze způsobu ochrany vztahují na danou nemovitost (zejména informace o tom, zda je pozemek zatížen jako chráněné území nebo dalším omezením vztahujícím se na území). Typ a způsob ochrany nemovitostí je označený a seřazený do následujících kategorií, které jsou většinou tvořeny obdobnými instituty jako ochrana určitého přírodního zdroje nebo ochrana upravena jedním ze složkových zákonů.

³⁷⁴ Blíže v příloze ke katastrální vyhlášce (bod 2).

³⁷⁵ Konkrétně u pozemku dle § 10 odst. 1 písm. k) katastrální vyhlášky, u budovy a vodního díla dle § 11 odst. 1 písm. i) a dále příloha 1 bod 7 *Typ a způsob ochrany nemovitosti*.

(i) jiná ochrana pozemku

Tato kategorie způsobu ochrany nemovitosti se odlišuje od ostatních kategorií v tom, že obsahuje instituty, které nespojuje chráněná složka životního prostředí nebo úprava jedním zákonem, ale je to skupina obdobných institutů. Jedná se o způsob ochrany jako *zemědělský půdní fond, pozemek určený k plnění funkcí lesa*, případně pak také *pozemek určený k plnění funkcí lesa – dočasně odňato* nebo *zemědělský půdní fond – dočasně odňato*.

Dané způsoby ochrany jsou navzájem ve vylučující vztahu, kdy nemůže být pozemek součástí zemědělského půdního fondu a zároveň jako pozemek určený k plnění funkcí lesa, ale je možná kombinace s jinými způsoby ochrany (například společně s ochranou přírody a krajiny – chráněná krajinná oblast).

(ii) ochrana přírody a krajiny

Náleží zde několik způsobů ochrany přírody a krajiny, které vychází ze zákona o ochraně přírody a krajiny. Jedná se o ochranné pásmo národního parku; národní park (dle zonace); chráněná krajinná oblast (dle zonace); evropsky významný lokalita; ptačí oblast; národní přírodní rezervace; národní přírodní památka; přírodní rezervace; přírodní památka a související ochranná pásma, a navíc ochranné pásmo památného stromu.

(iii) památková ochrana

V širším slova smyslu pod omezení z environmentálních důvodů spadá také památková ochrana. Pod typ památkové ochrany dle katastru nemovitostí spadají vybrané instituty chráněné zákonem o státní památkové péči, a to jako samotná nemovitá národní kulturní památka; památková rezervace – budova, pozemek v památkové rezervaci; památková zóna – budova, pozemek v památkové zóně; nemovitá kulturní památka; a související ochranná pásma.

(iv) ochrana přírodních léčivých lázní, přírodního léčivého zdroje a zdroje přírodní minerální vody

Tento typ ochrany vychází z lázeňského zákona, kdy je rozdělen do třech způsobů ochrany, a to vnitřní území lázeňského místa, přírodní léčivý zdroj nebo zdroj přírodní

minerální vody a ochranné pásmo přírodního léčivého zdroje nebo zdroje přírodní minerální vody.

Za prvé, u lázeňského místa se lázeňským statutem nejen vymezuje vnitřní území lázeňského místa, ale také vnější území³⁷⁶. Nicméně v katastru nemovitostí dochází k evidenci pouze vnitřního území lázeňského místa. Přestože jsem názoru, že by v katastru nemovitostí mělo být evidováno také vnější území, tak současný platný stav by mohl být odůvodněn (intenzivnějším³⁷⁷) omezením způsobeným vnitřním územím a například dále tím, že vykonání činnosti zakázané ve vnitřním území lázeňského místa je přestupkem³⁷⁸ nebo že vlastníci musí strpět na svých nemovitostech značky vyznačujících hranice vnitřního území lázeňského místa³⁷⁹.

Ochranná pásma přírodního léčivého zdroje nebo zdroje přírodní minerální vody se rozlišují do dvou stupňů, I. stupně a II. stupně. V souladu s § 22 odst. 7 lázeňského zákona je ochranné pásmo I. stupně evidováno v katastru nemovitostí, ale *a contrario* tak není u ochranného pásma II. stupně. Z porovnání obou ochranným pásem lze shrnout, že ochranné pásmo I. stupně (přirozeně) přináší vyšší míru omezení, neboť pro území vymezené kruhem o poloměru do 50 metru od zdroje jsou zakázány všechny činnosti s výjimkou těch, které jsou v zájmu ochrany přírodního zdroje³⁸⁰. Naopak v ochranném pásmu II. stupně je zakázáno provádět činnosti, které mohou nepříznivě ovlivnit vlastnosti zdroje a jeho zdravotní nezávadnost, zásoby a vydatnost zdroje s tím, že podrobnosti stanoví vyhláška ministerstva.³⁸¹ Nenašla jsem žádný argument, proč se k ochrannému pásmu II. stupně přistupuje jinak, že není evidováno v katastru nemovitostí a proč se přistupuje k tomu odlišně oproti ochrannému pásmu I. stupně. Dle mého názoru se jedná o podstatné omezení vlastníka nemovitosti z důvodu existence přírodního zdroje a měla by být o tom každá třetí osoba dostatečně informována.

³⁷⁶ § 28 odst. 3 lázeňského zákona.

³⁷⁷ Konkrétní omezení vnitřního území a vnějšího území vyplývají z lázeňského statutu, který stanoví vláda nařízením (více § 28 lázeňského zákona). Například ze nařízení vlády č. 321/2012 Sb., o stanovení lázeňského místa Karlovy Vary a Statutu lázeňského místa Karlovy Vary upravuje všechna omezení pro vnitřní území lázeňského místa (například je zakázána výstavba nebo jiný rozvoj nesouvisející s účely lázeňství, a dalších vyjmenovaných souvisejících zařízení, § 2 odstavec 2 tohoto nařízení vlády). Některé omezení se dle mého výkladu vztahují také na vnější území z titulu, že je území součástí lázeňského místa, a tak například dle § 3 odst. 1 je zakázáno umísťovat stavy, zařízení a provozovny na území (celého) lázeňského místa, které by nepříznivě ovlivnily vnitřní území lázeňského místa (škodlivinami nad přípustnou míru), ale samostatné omezení výslovně pro vnější území nařízením neobsahuje.

³⁷⁸ § 41 odst. 1 písm. d) lázeňského zákona.

³⁷⁹ § 32 b) lázeňského zákona.

³⁸⁰ § 22 odst. 4 a 5 lázeňského zákona.

³⁸¹ § 23 odst. 3 lázeňského zákona.

(v) ochrana nerostného bohatství

V rámci typu ochrany nerostného bohatství se v katastru nemovitostí evidují chráněné ložiskové území a chráněné území pro zvláštní zásahy do zemské kůry.

(vi) ochrana vodního díla a vodního zdroje

Tato ochrana je spojena s ochranou dle vodního zákona. Jedná se o ochranná pásma, a to ochranné pásmo vodního díla (§ 20 odst. 2 a § 58 odst. 3 VodZ), vodního zdroje (§ 20 odst. 2 a § 30 VodZ) (zrušeno 21. dubna 2002), vodního zdroje 1. stupně a 2. stupně.

V této souvislosti bych chtěla upozornit na případnou zvláštní situaci v katastru nemovitostí. Vodním dílo je stavba, která „slouží ke vzdouvání a zadržování vod, umělému usměrňování odtokového režimu povrchových vod, k ochraně a užívání vod, k nakládání s vodami, ochraně před škodlivými účinky vod, k úpravě vodních poměrů nebo k jiným účelům sledovaným tímto zákonem, a to zejména ...“³⁸². Všechna vodní díla nicméně nejsou evidována v katastru nemovitostí, kdy se evidují pouze některá vodní díla vyjmenovaná ve vodním zákoně³⁸³. Ochranné pásmo, které se eviduje jako způsob ochrany v katastru nemovitostí, však může existovat k vodnímu dílu bez ohledu na to, zda je vodní dílo evidováno v katastru nemovitostí, či ne³⁸⁴. Vykládám tedy, že podle mě ochranné pásmo vodního díla může být evidováno v katastru nemovitostí, aniž by samotné vodní dílo bylo zapsáno v katastru nemovitostí.

Z katastrální vyhlášky dále vyplývá, že zobrazení v katastrální mapě je pouze dvojí, a to jedno zobrazení (v praxi čára na mapě), pro hranici ochranného pásma a jedno pro hranici chráněného území. Takové rozlišení shledávám za nedostačující a dle mě by mělo být blíže rozlišeno pro jednotlivé typy ochrany, respektive alespoň podle kategorií způsob ochrany, protože jinak je mapová značka příliš obecná. Obdobně jsou zapsaná chráněná území dle zákona o státní památkové péči, a to v Ústředním seznamu kulturních památek ČR, který vede národní památkový ústav jako ústřední organizace památkové péče³⁸⁵.

³⁸² Ustanovení § 55 odstavce 1 vodního zákona.

³⁸³ Ustanovení § 20 odstavce 1 vodního zákona.

³⁸⁴ K ochranným pásmům vodního díla viz § 58 vodního zákona.

³⁸⁵ Ministerstvo kultury. Ústřední seznam kulturních památek ČR. [online] [cit. 15. 1. 2024]. Dostupné z: <https://mk.gov.cz/ustredni-seznam-kulturnich-pamatek-cr-cs-266>.

6.1.3. Ostatní registry

Jednotlivá omezení bychom dále mohli hledat v oddělených registrech a jiných zvláštních seznamech upravující konkrétní dílčí omezení nebo meze vlastnického práva, respektive omezení dle jednotlivých složkových zákonů. Ministerstvo životního prostředí spravuje Ústřední seznam ochrany přírody³⁸⁶, což je informační systém veřejné správy evidující chráněná území dle zákona o ochraně přírody a krajiny, tj. maloplošná a velkoplošná zvláště chráněná území, ptačí oblasti, evropsky významné lokality, smluvně chráněná území a památné stromy. Obdobně jako v katastru nemovitostí není v seznamu vedena informace o přírodních parcích. Provozování Ústředního seznamu ochrany přírody je pověřena Agentura ochrany přírody a krajiny České republiky³⁸⁷. Dle § 22 odst. 4 vodního zákona, resp. § 21 odstavec 2 písm. c) vodního zákona Ministerstvo životního prostředí spravuje informační systém veřejné správy mimo jiné evidující chráněné oblasti přirozené akumulace vod, ochranná pásma vodních zdrojů, citlivé oblasti, zranitelné oblasti, oblasti povrchových vod využívaných ke koupání a záplavových území a registr chráněných oblastí vyžadující ochranu podle vodního zákona o ochraně přírody a krajiny.

Oficiální publikace těchto dat se nachází na stránkách Národního geoportálu INSPIRE³⁸⁸, který tvoří součást informačního systému veřejné správy. V tomto Národním geoportálu INSPIRE lze vyhledávat v rámci jednotlivých tematických map (v souladu s tzv. směrnici INSPIRE³⁸⁹ (*Infrastructure for spatial information in Europe*, v překladu Infrastruktura pro prostorové informace v Evropě). Například v mapě *správní oblasti* je možné otevřít mapu zobrazující chráněná území dle vodního zákona (např. citlivé oblasti, chráněné oblasti přirození akumulace vod, oblasti povrchových vod využívaných ke koupání, záplavová území, zranitelné oblasti), ale také území dle zákona o ochraně přírody a krajiny (například nejen zvláště chráněné a smluvně chráněné území, ale také přírodní parky) nebo chráněná ložisková území. Bohužel práce s mapou v Národním portálu

³⁸⁶ Podobnosti o vedení Ústředního seznamu ochrany přírody a krajiny lze najít ve vyhlášce č. 45/2018 Sb.

³⁸⁷ Vyhledání v Ústředním seznamu ochrany přírody a krajiny zde: <https://drusop.nature.cz/portal/>.

³⁸⁸ Portál CEO. Vítejte na stránkách Národního geoportálu INSPIRE. [online] [cit. 15. 1. 2024]. Dostupné z: <https://geoportal.gov.cz/web/guest/map?openNode=Area%20management/restriction/regulation%20zones%20and%20reporting%20units&keywordList=inspire>.

³⁸⁹ Jedná se o směrnici Evropského parlamentu a Rady 2007/2/ES ze dne 14. března 2007 o zřízení Infrastruktury pro prostorové informace v Evropském společenství, která má cíl vybudovat evropskou infrastrukturu prostorových dat, zejména k podpoře politik, které ovlivňují životní prostředí. Jedním ze základních principů je, že je možné kombinovat informace z různých zdrojů a sdílet je mezi mnoha uživateli a aplikacemi. V České republice je směrnice implementována do zákona č. 128/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí (konkrétně implementace proběhla zákonem č. 380/2009 Sb.).

INSPIRE není dle mě přehledná a lze ji využít jen pokročilým uživatelem, kdy jsem například velmi obtížně hledala legendu k jednotlivých zobrazených vrstvám v mapě, co barevně označené oblasti znamenají. Pokud by byl Národní portál INSPIRE přehlednější a dále by propojoval a obsahoval informace z ostatních registrů, mohl by mít funkci evidence omezení a mezi vlastnického práva, kdy v současné době tuto funkci neplní.

6.2. Dílčí shrnutí a závěry

Omezení a meze vlastnického práva z environmentálních důvodů mohou způsobit výrazné snížení hodnoty zasaženého pozemku jako předmětu vlastnictví, a tím být vadou pozemku při koupi nebo jinou dispozicí. Nejen z tohoto důvodu je důležité mít na jednom přehledném místě evidenci všech omezení vlastnického práva, která se k předmětu vlastnictví vztahují. V případě koupě nemovitosti je toto důležité pro všechny strany smluvního vztahu, jak kupujícího, tak prodávajícího (z pohledu budoucí odpovědnosti za vady), tak třetích osob (nájemců či zástavních věřitelů).

Z pohledu rozsahu a komplexnosti katastr nemovitostí neslouží jako dostatečná kompletní evidence všech mezí a omezení vlastnického práva z environmentálních důvodů, ale velkou část těchto omezení eviduje. Přestože úpravu shledávám za nesystematickou, omezení současně zapisovaná do katastru nemovitostí určitě přispívají k informační funkci katastru nemovitostí. S cílem podívat se na evidenci katastru nemovitostí kriticky z věcného rozsahu, tímto navážu na již shora uvedené některé nedostatky. Přestože některá omezení, například v oblasti ochrany přírody a krajiny, jsou v katastru nemovitostí evidována, některá jiná naopak úplně chybí – jedná se například o chráněné území přírodní park, významný krajinný prvek nebo pak některá chráněná území dle vodního zákona (například záplavové území, zranitelné oblasti nebo chráněné oblasti přirozené akumulace vod). V jiných případech katastrální zákon eviduje výběrově některé omezení a pro mě bez racionálního důvodu neeviduje obdobné omezení, jako tomu je například u ochranného pásma I. stupně přírodního zdroje, kdy naopak není evidováno takové ochranné pásmo II. stupně. Z tohoto důvodu může naopak působit katastr nemovitostí zmatečně, když některou kategorii omezení eviduje a jinou naopak ne. Třetí strana neznalá regulačních podrobností a právní úpravy katastru nemovitostí tak může jednoduše získat pocit, že náhledem na list vlastnictví všechny veřejnoprávní omezení vlastnického práva zná – například na listu vlastnictví bude u jednoho pozemku zapsané

ochranné pásmo I. stupně přírodního zdroje, ale u druhého již nebude zapsané ochranné pásmo II. stupně přírodního zdroje.

Pro úplnost ještě doplňuji, že toto platí pouze k veřejnoprávním omezením vlastnického práva z environmentálních důvodů, kdy vzhledem k soukromoprávním (smluvním) omezením vlastnického práva katastr nemovitostí tuto informační roli plní, zejména s ohledem na zásady evidence jako princip materiální publicity.

Významný nedostatek shledávám v evidenci zákonných předkupních práva dle zákona o ochraně přírody, zákona o státní památkové péči a lázeňského zákona. Ustanovení upravující předkupní práva dle § 61 ZOPK prošlo několika novelizacemi, které byly nutné kvůli nepřesnému znění, což způsobovalo problémy s využitím předkupního práva a zejména jeho zápisem do katastru nemovitostí. Přestože byla povinnost Ministerstva životního prostředí podat návrh na zápis předkupního práva zakotvena již od 1. června 2017, prakticky bylo možné zapsání předkupního práva až po 1. lednu 2022 díky technické novele. V důsledku toho se odborná literatura shoduje, že povinnost zápisu předkupního práva dle ZOPK je pouze u předkupních práv vzniklých po 1. červnu 2017, kdy s tímto závěrem nesouhlasím zejména z důvodu, že zápis předkupního práva je deklaratorní povahy, a tedy Ministerstvo životního prostředí by dle mě mělo nechat zapsat všechna tato předkupní práva dle ZOPK. Přínos zápisu všech předkupních práv dle ZOPK je očividný, nejen vyšší právní jistotou a znalostí stavu pro vlastníky a ostatní třetí strany mající zájem či jiné právo na věci, ale také pro samotné správní úřady by díky tomu vlastníci mohli více plnit svoji povinnost nabízet před prodejem odkup nemovitosti státu, nebo sám stát by získal větší přehled o svých předkupních právech a mohl se pak případně soudní cestou bránit. Nicméně ani toto by nevyřešilo administrativní nedostatky celého procesu, nevyřešenou odpovědnost za proces agendy, promeškávání lhůt a další problémy, které kritizuje Nejvyšší kontrolní úřad Ministerstvo životního prostředí. Kvůli těmto nedostatkům se dnes stává, že stát neplní řádně kroky k odkupu pozemku, přestože vlastníci mu pozemek nabídli k odkupu (zejména stát nestihne písemně odpovědět v 60 dnech, že má o odkup pozemku zájem po nabídce). Nicméně přes administrativní nedostatky v rámci státních úřadů a samotného Ministerstva životního prostředí, je velmi důležité, aby byla všechna předkupní práva dle ZOPK zapsána katastru nemovitostí, a to

nejen těch vzniklých po 1. červnu 2017. Naopak evidence v katastru nemovitostí pouze předkupních práv dle ZOPK vzniklých po 1. červnu 2017 může působit na vlastníky zmatečně. Vzhledem k tomu, že v samotné evidenci není žádná vysvětlující poznámka o evidenci jen těchto předkupních práv vzniklých po 1. červnu 2017, předpokládám, že nahlížející do katastru nemovitostí bude mít spíše tendenci se spoléhat na to, že katastr nemovitostí obsahuje všechna předkupní práva. Na druhou stranu přestože nejsou dle současného stavu evidována předkupní práva dle ZOPK k chráněným územím (tj. národních parků, národních přírodních rezervací, národních přírodních památek) vyhlášená před 1. červnem 2017 o existenci těchto chráněných území je možné se dozvědět z části B listu vlastnictví jako způsob ochrany nemovitosti, ale samotné předkupní právo v katastru nemovitostí zapsané není. Jeskyně na druhou stranu není vůbec zapsaná v katastru nemovitostí, kdy dle § 61 ZOPK odst. 4 není předmětem vlastnického práva ani součástí pozemku. Jeskyně jsou evidované v odděleném veřejném registru, a to v Jednotné Evidenci Speleologických Objektů. Nízkou právní jistotu u předkupního právo u pozemků souvisejících s jeskyněmi navíc zhoršuje to, že stále dochází k objevování nových jeskyň a vlastníci si přes veškerou snahu nemůže být jistý, že po povrchem jeho pozemku se jeskyně nenachází. Na druhou stranu stejně tak se vyhláší nová chráněná území, jako například současné projednání nové chráněné krajinné oblasti Soutok³⁹⁰.

Mimo katastr nemovitostí existuje několik dalších oddělených seznamů spravujících dílčí omezení nebo obecně instituty ochrany vlastnického práva. Národní geoportál INSPIRE je z mého pohledu nejobsáhlejší na databázi a zobrazení všech zásahů do vlastnického práva, nicméně vzhledem k jeho nepřehlednosti v současné době nevidím jeho širší možnost využití.

Z následujícího mi plyne několik možných návrhů *de lege ferenda*:

a) Změny v ZOPK

Mimo úvahy *de lege ferenda* v textu práce, bych navíc shledala za vhodné změnu ZOPK k zápisu všech předkupních práva do katastru nemovitostí dle § 61 ZOPK:

³⁹⁰ Agentura ochrany přírody a krajiny České republiky. Soutok Moravy a Dyje. [online] [cit. 24. 2. 2024]. Dostupné z: <https://soutok.nature.cz/jak-soutok-chronit>

§ 61

„(1) Česká republika má předkupní právo k nezastavěným pozemkům ležícím mimo zastavěná území obcí na území národních parků, národních přírodních rezervací, národních přírodních památek a pozemkům souvisejícím s jeskyněmi. Ministerstvo životního prostředí podá ~~neprodleně~~ **co nejdříve** návrh na zápis **doposud nevidovaného** předkupního práva do katastru nemovitostí na základě potvrzení o vzniku předkupního práva, které vydá Ministerstvo životního prostředí a ve kterém uvede výčet pozemků označených údaji katastru nemovitostí, ke kterým má Česká republika předkupní právo, podle jednotlivých katastrálních území a důvod vzniku předkupního práva. Vlastníci těchto pozemků jsou povinni v případě jejich zamýšleného prodeje přednostně nabídnout tyto pozemky ke koupi orgánu ochrany přírody, a to i v případě, že se tyto pozemky nacházejí v předmětných územích jen zčásti. Pokud orgán ochrany přírody neprojeví o tyto pozemky do 60 dnů od doručení nabídky pozemku ke koupi písemný zájem, mohou vlastníci zamýšlený prodej uskutečnit.“ (poznámka: tučně označena navrhovaná změna ustanovení)

b) Změny v zápisu katastru nemovitostí

V zápisu v katastru nemovitostí je na prvním místě nutné odstranit nesystematičnost týkající se jednotlivých způsobů ochrany nemovitosti, a to například aby nebylo zapisované ochranné pásmo I. stupně přírodního léčivého zdroje nebo zdroje přírodní minerální vody, ale také II. stupně, kdy navíc v katastru nemovitostí dle katastrální vyhlášky se ani neuvádí, že se jedná o ochranné pásmo I. stupně.

Pro vyšší právní jistotu by dále bylo vhodné do katastru nemovitostí zapisovat všechna zákonná předkupní práva, a to nejen dle §61 ZOPK, ale také dle zákona o ochraně státní památkové péči a lázeňského zákona.

Zákonná předkupní práva dle § 61 ZOPK by se zapisovala bez ohledu na vznik tohoto předkupního práva. Ve vztahu k tomuto zákonnému předkupnímu právu by bylo nutné zlepšit administrativní procesy, otázku odpovědnosti, hlídání lhůt a celkové agendy týkající se zapisování a také vymáhání práv ze zákonného předkupního práva dle ZOPK, a to nejlépe v rámci Ministerstva životního prostředí s koordinací Agentury ochrany přírody a krajiny.

c) Doplnující vysvětlení k listu vlastnictví

Pokud vlastník nahlédne nebo si nechá vyhotovit list vlastnictví ke svým nemovitostem v daném katastrálním území, nejdůležitější veřejnoprávní omezení z environmentálních důvodů jsou na listu vlastnictví zapsané, případně tím obdrží podnět na souvisící omezení s pozemkem. Zejména k tomuto slouží zapisovaná kategorie způsob ochrany pozemku, nicméně jsem toho názoru, že pro vlastníka pouhé konstatování, že pozemek je součástí „*vnitřního území lázeňského místa*“ není dostačující pro to, aby si uvědomil všechny souvislosti omezení vlastnického práva. Z tohoto důvodu bych shledala vhodné, kdyby Český zeměměřičský a katastrální úřad vypracoval metodiku, kde by jednotlivá související omezení blíže vysvětlil nebo alespoň upozornil, že pokud je u pozemku zapsané „*vnitřní území lázeňského místa*“ vlastník by se měl seznámit se s povinnostmi plynoucími z lázeňského zákona. Nicméně metodická poučka se jednoduše nedostane mezi neoborníky, na které by měla nejvíce mířit, a tak by takovou funkci na upozornění a seznámení se s potenciálními omezeními nejlépe mělo samostatné upozornění na listu vlastnictví. Toto bych si představovala ať už jeden odstavec („*upozornění*“) pod částí F na LV nebo samostatnou oddělenou stranu listu vlastnictví, kde by bylo jen informativní upozornění od Českého zeměměřičského a katastrálního úřadu, kdy použiji příklad výše, že pokud máte zapsané u nemovitosti způsob ochrany *vnitřní území lázeňského místa*, tak s tímto souvisí omezení plynoucí z ustanovení lázeňského zákona (nejlépe s vyjmenovanými konkrétními povinnostmi, ale to by vzhledem k měnící se legislativě pro Český úřad zeměměřičský a katastrální nebylo administrativně realizovatelné).

Případně by mohlo být na LV zapsané alespoň obecné upozornění nespecifické k omezením, jaká jsou zapsaná v katastru nemovitostí ke konkrétním nemovitostem. Například takové upozornění se píše na LV k jednotkám:

Upozornění: Další údaje o budově pozemcích uvedených v části B jsou vždy na příslušném výpisu z katastru nemovitostí pro vlastnictví domu s byty a nebytovými prostory.

Ve vztahu k omezením vlastnického práva by takové upozornění mohlo znít:

Upozornění: Katastr nemovitostí upozorňuje, že v souvislosti se zapsaným způsobem využití a/nebo ochrany může být omezeno vlastnické právo k nemovitostem.

Pro bližší informace k těmto omezením se prosím obraťte na metodiku Českého zeměměřičského a katastrálního úřadu.

7. ZÁVĚR

Závěrem rekapituluji shrnutí a nálezy, které plynou z celkového textu disertační práce, a to zejména shrnuji odpovědi na výzkumné otázky. Dílčí závěry práce a návrhy *de lege ferenda* jsou formulované průběžně v práci, případně v dílčích shrnutích jednotlivých kapitol.

Práce je založena na tématu interakce dvou ústavně chráněných práv, a to ochrany vlastnického práva a ochrany složek životního prostředí, resp. práva na příznivé životní prostředí, kdy jsou obě tato práva omezitelná. Tato dvě základní práva jsou často v postavení vzájemné kolize, a to protože normy na ochranu životního prostředí omezují výkon vlastnického práva, ale také naopak vlastnické právo svým výkonem omezuje (ovlivňuje, poškozují, znečišťují) životní prostředí, respektive jeho jednotlivé složky. Životní prostředí je nenahraditelnou hodnotou, na jejímž příznivém stavu závisí nejen osud lidstva, ale i existence samotného života na této planetě. Vlastnické právo je věcné právo, a to subjektivní právo vlastníka ke konkrétní věci, jehož obsah tvoří oprávnění tuto věc držet, užívat, brát z ní užítky a nakládat s ní. Pomocí vlastnictví jednotlivci realizují autonomně své osobní zájmy jako jádro personální autonomie jednotlivce.

Platí, že současně by bylo vhodné naopak životní prostředí zlepšovat než jen zachovávat. Ústavní soud proto „zdravé“ životní prostředí označuje za veřejný statek, kdy právě rozdíl mezi životním prostředím (stejně tak např. národní bezpečností) oproti individuálním právům a povinnostem je distributivností prospěchu. Životní prostředí jako celek není předmětem vlastnictví, kdy předmětem vlastnictví být mohou jen některé složky životního prostředí, zejména půda s porosty. Omezení vlastnického práva z environmentálních důvodů se tak nejvýznamněji projevuje u vlastnictví půdy, protože výkon vlastnického práva k půdě (tj. pozemkové vlastnictví) především může být v konfliktu se zájmy na ochranu životního prostředí. Práce se proto místy přirozeně zaměřila na omezení vlastnického práva k pozemkům.

Ústavně garantovaná práva a svobody mají rovnocennou hodnotu na ústavní úrovni. Základní právo či svobodu lze omezit pouze v zájmu jiného základního práva či svobody, příp. veřejného statku. Vždy se v konkrétním případě musí vážit opodstatněnost priority jednoho práva oproti druhému, se kterým je dané právo v kolizi za minimalizace zásahu. Řešením kolize základních práv je princip proporcionality, podle kterého omezení základních práv a svobod nesmí být diskriminační, musí splnit podmínku zákonnosti, šetřit podstaty a smyslu základního práva a nesmí dojít ke zneužití práva k jiným účelům. Test proporcionality se využije i při hodnocení střetu výkonu vlastnického práva a práva na příznivé životní prostředí.

Obecně rozlišujeme dva druhy zásahu do vlastnického práva, obě jsou možné pro účel ochrany životního prostředí. Prvním druhem zásahu jsou meze výkonu vlastnického práva, které tvoří jeho součást (tj. jsou jeho obsahem), vše dle čl. 11 odst. 3 Listiny. Tento zásah je v obecném zájmu, resp. výkon vlastnického práva nesmí být v rozporu se zákonem chráněnými zájmy, kdy jeden z těchto výslovně vyjmenovaných zájmů je ochrana přírody a životního prostředí. Vlastník nemá nárok na náhradu újmy, ani jinou náhradu, ale zákon může nad ústavně garantované limity náhradu přiznat.

Druhá kategorie omezení vlastnického práva dle čl. 11 odst. 4 Listiny je pouze ve veřejném zájmu, na základě zákona a za náhradu. Náhrada je za splnění podmínek přímo aplikovatelná na základě Listiny, i kdyby zákon náhradu neupravoval. Tyto zásahy jsou tzv. pravá, nebo-li vnější, omezení vlastnického práva. Obecně vyplývá, že se rozhodovací praxe v poslední době nezabývá tím, zda k omezení dochází dle čl. 11 odst. 3 nebo odst. 4 Listiny, ale naopak zdůrazňuje prvek intenzity omezení. V rozhodovací praxi se tedy hranice mezi teoretickým rozlišováním těmito dvěma odstavci Listiny postupně stírá a bere se do úvahy odlišné hledisko.

Nedostatek právní úpravy zásahů do vlastnického práva je v roztržitosti do velkého množství právních předpisů, což snižuje právní jistotu. Nicméně zásahy do vlastnického práva z environmentálních důvodů jsou specifické výraznou rozmanitostí podob omezení vlastnického práva a důvodů ochrany životního prostředí, a proto jsem toho názoru, že by přehledné sjednocení do jednoho právního předpisu ani nebylo možné a účinné. V současnosti je regulace nastavena z opačného úhlu ochrany životního

prostředí, kdy právní úpravu najdeme v zákonech k jednotlivým složkám životního prostředí. Následek obtížnější seznatelnosti se s právními normami se pak odráží v podobě nižší právní jistoty v evidenci těchto omezení. Tyto výhrady jsou průběžně vznášeny odbornou naukou³⁹¹. Bohužel u právní úpravy zásahů a náhrad za omezení vlastnického práva shledávám v některých případech bezdůvodnou rozdílnost v přístupu k těmto omezením nebo k náhradám, což způsobuje potřebu se místo právní úpravy spoléhat až na soudní rozhodnutí, v rámci nichž disertační práce našla základní mantinely. Podle mě je hranice mezi mezemi výkonu a omezením vlastnického práva velmi křehká. Takový přístup pak dává příležitost nejen nespravedlivostem, ale také různým neodůvodněným odchýlkám a kazuistickému přístupu.

Analyzovaný stav právní úpravy není neměnný. Jak vyplývá z popisu novelizací v poslední době k ZOPK, vodnímu zákonu a zákonu na ochranu zemědělského půdního fondu, tak změn sice bylo několik, ale nelze říct, že se právní předpisy měnily až příliš často. Obecně je brán ohled na předvídatelnost a stabilitu právní úpravy.

Jsem přesvědčena, že správní orgány by měly k samotné otázce omezení vlastnického práva dle čl. 11 odst. 3 a 4 Listiny přistupovat opatrně a také zdrženlivě s uvědoměním si, že svým případným rozhodnutím zasáhnou do základního práva zakotveného v Listině.

Se zvyšujícím se důrazem na ochranu životního prostředí a přijatými závazky České republiky vzniká zásadní otázka, kam vyšší ochrana životního prostředí bude směřovat, zda intenzivnějším omezením vlastnického práva nebo využitím jiných nástrojů. S ohledem na změnu klimatu a závazky České republiky, tak celé Evropské unie, snížit produkci emisí skleníkových plynů, bude právní úprava omezení vlastnického práva v následujících letech zásadně ovlivněna. V rámci této nové legislativy se více objevují tendence k využívání institutů soukromého práva (například vazby regulace na soukromoprávní nájem) nebo obrácené nepřímé regulace, a to motivací subjektů jednat pro ochranu životního prostředí buď dobrovolně různými pozitivními ekonomickými

³⁹¹ KUSÁK, M. *Omezení vlastnického práva z důvodu ochrany životního prostředí a přírodních zdrojů*. opak. cit.; KOCOUREK, T. *Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí*, opak. cit.; HANÁK, *Právní úprava náhrad za omezení vlastnického práva z environmentálních důvodů v České republice*. opak. cit.

nástroji nebo donucením přes nestátní subjekty jako banky, pojišťovny nebo přímo společností – například v roli zákazníků.

V práci byly vymezeny čtyři základní výzkumné otázky, kdy na ně odpovědi byly zčásti naznačeny již v dílčích závěrech jednotlivých kapitol disertační práce. Na tomto místě odpovědi na výzkumné otázky shrnu:

(1) „Můžeme určitě a předvídatelně rozlišit meze výkonu vlastnického práva dle čl. 11 odst. 3 Listiny od omezení vlastnického práva dle čl. 11 odst. 4 Listiny z enviromentálních důvodů?“

Hranice mezi mezemi výkonu vlastnického práva dle čl. 11 odst. 3 Listiny a pravým omezením je nejednoznačná, nedostatečně čitelná a velmi jemná. K tomuto mě vedou zejména závěry judikatury.

Z ústavního pořádku plyne, že omezení dle čl. 11 odst. 3 Listiny je mezi výkonu vlastnického práva, kterými se upravuje samotný obsah (vnitřní hranice) podstaty vlastnického práva, a to v obecném zájmu (obecným zájem je ochrana životního prostředí), kdy tento výkon nesmí poškozovat přírodu nad míru stanovenou zákonem. Naopak omezení dle čl. 11 odst. 4 Listiny jako pravá omezení jdou jen na základě zákona, ve veřejném zájmu a za náhradu, a jsou tedy nad rámec prostých vnitřních zásahů do obsahu vlastnického práva. U většiny institutů ve složkových zákonech lze v obecné rovině určit, zda se dle právní úpravy jedná o meze nebo pravé omezení vlastnického práva. Na druhou stranu u některých institutů (například užívání sousedních pozemků vlastníky vodních děl dle vodního zákona nebo podmínky hospodaření v lesích formou ukládání zákazů či omezení činností dle lesního zákona) nelze bez konkrétního případu takto jednoduše určit, zda se bude jednat o mez nebo pravé omezení vlastnického práva. V zásadě vyplývá, že by se na základě konkrétního případu mohly naplnit obě možnosti, což mi potvrzuje, že mezi vnitřním a vnějším (pravým) omezením není zcela ostrá hranice. Přestože v odborné nauce se objevují názory, že omezení vlastnického práva formou právních předpisů jako normativních právních aktů je mezi (vnitřním omezení) vlastnického práva dle čl. 11 odst. 3 Listiny a naopak omezení z individuálních správních aktů (zejména rozhodnutí) či opatření obecné povahy jsou pravými omezeními vlastnického práva dle článku 11 odst. 4

Listiny, z analýzy soudních rozhodnutí (viz kapitoly 3.1.2 a 4.1.2) vyplývá, že tento předpoklad automatického podřazení pod čl. 11 odst. 3 nebo 4 Listiny není správný.

Dle judikatury se limity dané Listinou rozlišující omezení dle čl. 11 odst. 3 a čl. 11 odst. 4 Listiny hranice mezi čl. 11 odst. 3 a odst. 4 Listiny stírají a postrádají svůj původní smysl. Rozlišení o jaký typ omezení mi z judikatury vyplynuly pomocí odpovědí na následující otázky v tomto pořadí:

1. Je vlastnické právo omezeno?

2. Dochází k legitimnímu omezení vlastnického práva (respektive sleduje omezení legitimní cíl)? Je omezení vlastnického práva ospravedlnitelné ve vztahu k celospolečenskému zájmu?

3. Jakou mírou intenzity je omezeno vlastnické právo? Je zasažena samotná podstata vlastnictví? Pokud je kladná odpověď na všechny tyto otázky, v souladu s judikaturou výše, měla by být přiznána náhrada za omezení vlastnictví.

Na to obdobně navazuje soudní praxe u rozhodování náhrad za omezení vlastnického práva, kdy limity rozhodné pro nárok na náhradu vidím jako:

(i) konkrétnost omezení daného případu.

(ii) míra omezení, respektive spravedlnost zatížení omezením.

(2) „Lze systematizovat jednotlivá omezení vlastnického práva do ucelených celků nebo převažující příklady arbitrárního postupu? A pokud ano, je tato typologizace přínosem?“

Omezení vlastnického práva z environmentálních důvodů jsem dle různých charakteristik rozřadila do několika skupin, kdy tuto systematiku jsem založila na různých hlediscích, ať už jaké vlastnické oprávnění je omezováno, povahou omezovaného vlastníka, charakterem omezení (vnitřní nebo vnější omezení), dle povahy ukládané povinnosti omezením, dle chráněné složky životního prostředí, dle povahy právního aktu zakotvujícího omezení, dle nároku na náhradu a v neposlední řadě zbylá kategorie bez zařazení. Do této poslední skupiny řadím modifikaci vlastnického práva, tedy že některé objekty ani nemohou být předmětem vlastnického práva, čímž samo o sobě dochází k ochraně objektů životního prostředí, nebo veřejné užívání.

Obdobně jsem systematizovala poskytování náhrad za zásahy do vlastnického práva, a to podle kategorií: zda je poskytnuta náhrada (případně na jakém základě), dle formy náhrady, dle rozsahu náhrady (respektive typu omezené činnosti, kterou kompenzují), aktivní legitimace k náhradě a pasivní legitimace k náhradě.

Tato typologie slouží jako vhodný nástroj přehledu a zamyšlení pro legislativu a její případnou novelizaci, kdy může sloužit k odhalení externalit nebo jiných vybočení - například kdyby omezení chránilo výrazně jednu složku životního prostředí nebo by většina omezení spočívala pouze v povinnosti něco strpět, a naopak jiné nástroje by se nevyužívaly. V tomto smyslu jsem nicméně výzkumem k žádné takové externalitě nedošla. Přestože přehled o omezení vlastnického práva rozřazením do kategorií a určení systematiky má své odůvodnění a význam, jsem spíše názoru, že slouží více pro přehlednost a praktická využitelnost ke zlepšení právní úpravy je omezená. Z pohledu vlastníka je zásadní především samotná existence, intenzita zásahu, a pak vyplývající následky, respektive zda má právo na náhradu.

Jednotlivé kategorie systematiky náhrad potvrzují závěr z typologie u samotného omezení vlastnického práva, a to, že právní úprava je roztržštěná do několika předpisů a v rámci samotných těchto předpisů nelze najít systematičnost. Toto nejen ztěžuje seznámení se s právní úpravou, kdy nejen že chybí právní úprava náhrad na jednom místě, ale zejména náhradová ustanovení jsou nekonzistentní a nekonceptní. Kvůli tomu pak relativně podobné typy náhrad za omezení vlastnického práva jsou rozdílné, kdy jsem nenašla k těmto rozdílům odůvodnění. Tento nekonceptní přístup potvrzuje rozhodovací praxe, která pak často odpovídá na základní aspekty úpravy nároku na náhradu za omezení vlastnického práva.

(3) „Jaké jsou vývojové tendence právní úpravy omezení vlastnického práva z důvodu ochrany životního prostředí? Jsou tyto v souladu s ústavními zárukami vlastnického práva?“

S ohledem na změnu klimatu a závazky České republiky, ale také Evropské unie, otázka omezení vlastnického práva z environmentálních důvodů je významnější než dříve, kdy můžeme očekávat zásadní změny právních předpisů zejména na evropské úrovni. S tím případně souvisí budoucí potřeba České republiky implementovat tuto úpravu do českého právního řádu. Přestože tedy významné posuny v legislativě mohou vzniknout na úrovni evropské legislativy, bude záviset na české právní úpravě, jakou intenzitou zvolí omezování vlastnického práva pro ochranu klimatu nebo jiných složek životního prostředí.

S potřebou vyšší ochrany životního prostředí se nabízí cesta řešení omezení vlastnického práva vyšší intenzitou. Vnímám, že takový přístup v legislativě, jak evropské, tak české, převládal doposud. V současnosti se ale objevuje významná tendence nezasahovat do vlastnického práva ve prospěch ochrany životního prostředí, ale naopak hledat možnosti, které by vlastníky samy motivovaly k činnostem zlepšujícím životní prostředí bez veřejnoprávní regulace – ať už využití soukromoprávních nástrojů (například práva pronajímat prostory splňujících jen určité parametry, nebo motivující půjčky na zateplení domu a renovace). Jsem toho názoru, že tato změna nastala v návaznosti na přijetí politiky Zelené dohody a navazujících programů (např. Renovační vlny), protože pro splnění těchto cílů jsou potřebné zásahy tak zásadní, že by možnosti veřejnoprávní regulace a ochrany vlastnického práva v souladu s EÚLP a ústavní úrovní jednotlivých členských států nestačily.

Z připravované evropské legislativy jsem se v rámci vývojových tendencí zaměřila revizi směrnice o energetické náročnosti (Renovační vlna), a to konkrétně na rozbor požadavku minimálních norem energetické náročnosti jako případové studie. Vzhledem k tomu, že se jedná o směrnici, Česká republika je zavázána cíli MEPS a závisí na České republice, jakou formou těchto cílů dosáhne a jak ji bude transponovat. Vzhledem k tomu, jaký podíl energie budovy spotřebovávají, konečným cílem Renovační vlny je, aby se všechny nové budovy stavěly od roku 2030 jako budovy s nulovými emisemi a aby stávající budovy byly od roku 2050 přeměněny na budovy s nulovými emisemi. MEPS jsou založeny na třídách energetické náročnosti od A do G, kdy určují cíle, že od určitého

roku všechny nové budovy musí být stavěny od určité energetické třídy a od určitého roku dokonce stávající budovy musí dosáhnout nižší energetické třídy v závislosti na kategorii vlastníka a typ budovy. Nesmím opomenout, že z pravidel MEPS je navrženo několik výjimek, například pro rekreační chalupy, průmyslové parky, chráněné památky, které konkrétně pro fond budov v České republice budou zásadní. Nelze popřít, že přestože budovy mají obecně velký potenciál ke splnění cíle snížení emisí skleníkových plynů, hluboká renovace vedoucí ke splnění MEPS (renovace na budovy z nižší třídy energetické náročnosti, například z G na D) by byla náročná nejen finančně, z hlediska technologií, pracovní síly, znalostí, ale také administrativy.

U nových budov neshledávám stanovení požadavků MEPS za problematické, protože již současné znění zákona o hospodaření s energiemi podobné požadavky na nové budovy zakotvuje. Naopak obtížné splnění MEPS bude pro stávající budovy, protože ty mají platné povolení k užívání a při výstavbě splnily požadavky technické, hygienické a bezpečnostní. U stávajících budov jsem s ohledem na zkušenosti z jiných právních úprav analyzovala jako případovou studii pět variant změn právního řádu – od (i) uložení tvrdé povinnosti vlastníků rekonstruovat budovy tak, aby dosáhly MEPS (donucením například sankcí finančních pokut nebo až vyvlastněním), (ii) navázání splnění MEPS jako podmínky povolení výraznější změny dokončení budovy, přes (iii) a (iv) navázání splnění MEPS jako podmínky pro dispozici s vlastnickým právem nebo při nájmu, až po (v) nepřímou variantu donucení, a to motivací státem nebo soukromými společnostmi (ať už finančními pobídky od státu, nebo výhodnějšími podmínkami hypoték nebo pojištění). Některé z variant jsem vyhodnotila za protiústavní, kdy zbylé navržené varianty by patřily pod vnitřní omezení vlastnického práva (tzv. meze), a z tohoto titulu by nepožívaly náhrady.

Vývojové tendence kvůli nutným výrazným zásahům pro splnění cíle být v roce 2050 klimaticky neutrální směřují k vyšší ochraně životního prostředí, a s tím související potřebou vyšší regulace. Z tohoto důvodu hodnotím jako velký přínos v připravované legislativě, případně alespoň v rámci diskuzí, zamýšlení obrácené regulace než veřejnoprávního (nuceného) omezení vlastnického práva. Vývoj diskuzí nad změnami právní úpravy totiž výrazně směřuje k dobrovolným nebo soukromoprávním nástrojům, které by vedly k tomu, že samotní vlastníci dobrovolně zvolí takové jednání, které má

chránit životní prostředí – například finanční pobídky motivující k renovaci (tj. sám vlastník ušetří náklady na elektřinu) nebo povinnost renovovat pouze pokud je nemovitost pronajímána, případně prodána (když má nemovitost investiční roli).

V rámci výhradně české připravované legislativy, a to například změn zákona o ochraně zemědělského fondu, je spíše směřováno k vyšší ochraně složek životního prostředí formou intenzivnějšího omezování vlastnického práva.

(4) „Je katastr nemovitostí místem evidence všech omezení vlastnického práva z environmentálních důvodů, zejména vztahující se k chráněným územím?“

Omezení vlastnického práva z důvodu ochrany životního prostředí je velmi důležité pro právní jistotu vlastníků a dalších třetích osob, včetně samotné hodnoty dotčeného pozemku jako předmětu vlastnictví. Nejen z tohoto důvodu je důležité mít na jednom místě evidenci všech omezení vlastnického práva, která se k předmětu vlastnictví vztahují. V tomto ohledu lze podotknout, že čím rozsáhlejší a spolehlivější evidence omezení vlastnického práva bude, tím bude právní jistota vlastníků a třetích osob vyšší.

Z analýzy vyplývá, že katastr nemovitostí neslouží jako komplexní evidence omezení vlastnického práva z důvodu ochrany životního prostředí. Dá se shrnout, že většina omezení týkajících se chráněných území se v katastru nemovitostí evidují, ale v tomto ohledu nacházím dva základní nedostatky: (i) některá omezení nejsou vůbec zapsaná v katastru nemovitostí – jedná se o chráněné území přírodní park, významný krajinný prvek nebo pak některá chráněná území dle vodního zákona (například záplavové území, zranitelné oblasti nebo chráněné oblasti přirozené akumulace vod) a (ii) bez racionálního důvodu některé zásahy jsou evidovány a velmi podobné evidovány naopak nejsou, jako tomu je například u ochranného pásma I. stupně přírodního zdroje, kdy ale není evidováno ochranné pásmo II. stupně. V neposlední řadě je nedostatečný zápis předkupních práv v katastru nemovitostí, kdy předkupní práva dle § 61 ZOPK jsou zapisována jen jako nově vzniklá po 1. 1. 2017.

Dle závěrů ohledně evidence katastru nemovitostí jsem dospěla ke čtyřem doporučením *de lege ferenda*: (a) konkrétní změny § 61 ZOPK, díky kterému by Ministerstvo životního prostředí mělo navrhnout zápis všech existujících předkupních práv; (b) změny v zápisu katastru nemovitostí, aby jednotně všechny typy zásahu do vlastnického práva byly evidovány a ne jen některé; a (c) vložení odstavce na konci listu

vlastnictví jako upozornění na existenci omezení vlastnického práva, případně společně s odkázáním na metodiku.

Přestože úpravu zápisu, resp. evidence, omezení vlastnického práva z environmentálních důvodů v katastru nemovitostí shledávám za nesystematickou, většina omezení k chráněným územím jsou zapisovaná do katastru nemovitostí, a tím přispívají k informační funkci katastru nemovitostí. Bylo by vhodné zlepšit přehlednost národního geoportálu INSPIRE jako nejobsáhlejší databáze a zobrazení všech zásahů do vlastnického práva.

Doslov

Moje výzkumná činnost nad tématem práce spíše začíná, než končí. Vzhledem k připravované legislativě Evropské unie a souvisejícím změnám právní úpravy České republiky (tj. potřeba transpozice směrnice), budou otázky omezení vlastnického práva z důvodu ochrany životního prostředí více než aktuální a důležité. Bez omezení vlastnického práva, ať už veřejnoprávní regulací nebo dobrovolnými nástroji, nebude podle mě možné splnit cíle Zelené dohody.

Nejen z tohoto důvodu budu pokračovat v navazujícím výzkumu:

- (1) evropské legislativy a jejího zakotvení do české právní úpravy, konkrétně zejména finální podobě Směrnice EPBD a její transpozice do české právní úpravy.
- (2) sledovat a porovnávat zahraničních právních úpravy, zejména z důvodu inspirace pro transpozici evropských předpisů a potenciálu přinést díky různým právním systémům nové svěží poznatky.
- (3) rozšířit téma zkoumání a zaměřit se na také oblast územního plánování, procesu výstavby a povolení stavby, zejména s ohledem na nový stavební zákon.
- (4) získat odpovědi od relevantních správních orgánů na dotazy dle zákona 106/1999 Sb., zákona o svobodném přístupu k informacím, týkající se současného stavu a statistiky posledních pěti let, například kolik bylo do katastru nemovitostí podáno návrhů na zápis omezení vlastnického práva (například zápis předkupního dle § 61 ZOPK), nebo využívání konkrétních nástrojů na zásahy do vlastnického práva. Bohužel ke dni odevzdání disertační práce jsem na tyto otázky nedostala dostatečnou odpověď. Ve výzkumu tak budu

pokračovat dále po odevzdání práce, aby z takové případné statistiky bylo možné dovodit další závěry.

Seznam použitých zdrojů

Knihy (monografie, komentáře, sborníky)

BROULÍK, J. BARTOŠEK, J. *Ekonomický přístup k právu*. Praha: C. H. Beck, 2015. 216 s. ISBN 978-80-7400-573-2.

ÇOBAN, Ali Riza. *Protection of Property Rights within the European Convention on Human Rights*. Farnham: Ashgate, 2004, 280 s. ISBN 978-0754623878.

DAMOHORSKÝ, M. (ed.) a kol. *Pocta doc. JUDr. Jaroslavovi Drobníkovi, CSc. K jeho 70. narozeninám*. Praha: Univerzita Karlova, 2007. 270 s. ISBN 80-85889-85-7.

DAMOHORSKÝ, M. Vlastnické právo a ochrana životního prostředí. In: DVOŘÁK, J. *Pocta Martě Knappové k 80. narozeninám*. Praha: ASPI, 2005. 472 s. str. 31 - 39. ISBN 80-7357-133-1.

DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha : C.H.Beck, 2010, 678 s. ISBN 978-80-7400-338-7.

DVOŘÁK, J.; ŠVESTKA, J. a kol. *Občanské právo hmotné 3 - Díl třetí: Věcná práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. 228 s. ISBN 978-80-7478-935-9.

FILIP, J. *Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva*. 2. vyd., Brno, Masarykova univerzita v Brně, 2011, 330 s. ISBN 978-80-904083-7-1.

FRANKOVÁ, M. *Právní aspekty environmentálně udržitelné výstavby – možnosti a limity stavebního práva*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2023, 284 s. ISBN 978-80-7676-741-6.

FRANKOVÁ, M. a kol. *Úvod do pozemkového práva*. Beroun: Eva Rozkotová, 2014. 240 s. ISBN 978-80-87488-19-5.

HAVLAN, P. *Vlastnictví státu*. Brno: Masarykova univerzita, 2000. 230 s. ISBN 80-210-2351-1 – 16,6 AA – AAB.

HENDRYCH, D. a kol. *Právní slovník*. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2009. 1459 s. ISBN 978-80-7400-059-1.

HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 600 s. ISBN 978-80-7400-624-1.

HUSSEINI, F., a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. 1. vydání (1. aktualizace). Praha: C. H. Beck, 2021. 1456 s. Dostupné na: <https://www.beck-online.cz/>.

JANČÁŘOVÁ, I., DUDOVÁ, J. (eds.), *Ochrana přírody při rozvojových činnostech a jiné střety zájmů při využití území, Sborník z konference, Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity, řada teoretická, Edice Scientia, svazek č. 605, Masarykova*

- univerzita, Brno 2017, ISBN 978-80-210-8838-2, 180 s. Dostupné z: <https://munispace.muni.cz/library/catalog/view/1487/4149/4978-1/0#preview>.
- JANČÁŘOVÁ, I., HANÁK, J., PRŮCHOVÁ, I. a kol. *Vlastník a podnikatel při ochraně životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2015. 451 s. ISBN 978-80-21-7951-9.
- JANČÁŘOVÁ, I., DUDOVÁ, J., HANÁK, J., PEKÁREK, M., PRŮCHOVÁ, I., TKÁČIKOVÁ, J. *Právo životního prostředí: zvláštní část*. Brno: Masarykova univerzita, 2015, 623 s. Učebnice Právnické fakulty MU. ISBN 978-80-210-8041-6.
- JELÍNKOVÁ, J. *Zákon o ochraně přírody a krajiny*. Praha: Wolters Kluwer, 2021, 525 s. ISBN 978-80-7676-021-9.
- KMEC, J., KOSAŘ, D., KRATOCHVÍL, J., BOBEK, M. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, 1696 s. ISBN 978-80-7400-365-3.
- KINCL, J., URFUS, V., SKŘEJPEK, M. *Římské právo*. Praha: C. H. Beck, 1995. 408 s. ISBN 80-7179-031-1.
- KOCOUREK, T. *Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí*. Praha: Leges, 2012. 288 s. ISBN 978-80-87576-10-6.
- KOCOUREK, T. Omezení vlastnického práva dle zákona o ochraně přírody a krajiny aneb propast mezi obecným a veřejným zájmem. In *Dny práva - 2008 - Days of law*. Brno: Masarykova univerzita, 2008, 1929 s. str. 1841 - 1851. ISBN 978-80-210-4733-4. [online] [cit. 13. 2. 2021]. Dostupné z: <https://www.law.muni.cz/sborniky/dp08/files/pdf/ustavko/kocourek.pdf>.
- KOMÁRKOVÁ, B. *Původ a význam lidských práv*. Praha: SPN, 1990. 234 s. ISBN 80-04-25384-9.
- KOŠIČIAROVÁ, S. a kol. *Právo životného prostredia*. 2. vydanie. Plzeň : Vydavateľstvá a nakladateľstvá Aleš Čeněk, Bratislavská vysoká škola práva, Poradce podnikateľa, 2009. 680 s. ISBN 978-80-7380-143-4.
- MIKO, L., BOROVIČKOVÁ, H., a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2007, 590 s. ISBN 978-80-7179-585-8.
- PETROV, J., Výtisk, M., Beran, V. a kol. *Občanský zákoník. Komentář*. 2. vydání (2. aktualizace). Praha: C. H. Beck, 2023. 3352 s. ISBN 978-80-7400-747-7.
- PEKÁREK, M. a kolektiv. *Pozemkové právo*. 1. Vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2015. 486 s. ISBN 978-80-210-7750-8.
- PRŮCHOVÁ, I., CHYBA, J. *Omezení vlastnického práva k pozemku z důvodu obecného zájmu*. 1998. Brno. Masarykova univerzita Brno. 185 s. ISBN 80-210-1959-X.
- SPÁČIL, J. a kol.: *Občanský zákoník III. Věcná práva (§ 976–1474). Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, 1666 s. ISBN: 978-80-7400-803-0

STEJSKAL, V. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, 576 s. ISBN 978-80-7552-229-0.

ŠEJVL, M. *Lidská práva jako subjektivní práva. Teoretické a historické aspekty*. Ústav státu a práva AV ČR. 2017, 166 s. ISBN 978-80-87439-32-6.

ŠVESTKA, J., DVOŘÁK, J., FIALA, J., VYCHOPEŇ, M., WINTEROVÁ, A., ČÁP, Z., THÖNDEL, A., a kol. *Občanský zákoník: Komentář, Svazek III, (§ 976-1474)*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2014, 1328 s. ISBN 978-80-7478-546-7.

ŠKVOROVÁ, M. Renovation wave for Europe, Exploring the new legal implications of sustainable practices for building renovations. In: DAMOHORSKÝ, M. *Climate Change and Energy Law*. Beroun: Eva Rozkotová Publishing House, 2023. s. 124 - 133. ISBN: 978-80-87488-44-7.

ŠKVOROVÁ, M. Introduction to ESG and climate change from the commercial perspective. In: *Damohorský M., Stejskal V. Climate Change and Water Protection from the Perspective of Law. Proceedings of the International Student Conference, "Climate Change and the Ramsar Convention"*. Praha : Právnická fakulta Univerzity Karlovy, 2023, str. 63 - 73. 86 s. ISBN 978-80-7630-038-5.

VOJTEK, R. Ochrana vlastnického práva a majetek. In: VOJTEK, R. *Bail-in a ochrana vlastnického práva*. C. H. Beck. 2021. 272 s. str. 31 - 45. ISBN 978-80-7400-813-9.

VOMÁČKA, V., KNOTEK, J., KONEČNÁ, M., HANÁK, J., DIENSTBIER, F., PRŮCHOVÁ, I. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. 1. vyd. Praha: C.H.Beck, 2018, 704 s. ISBN 97880-7400-675-3.

WAGNEROVÁ, E., ŠIMÍČEK, V., LANGÁŠEK, T., POSPÍŠIL, I. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer a.s., 2012, 931 s. ISBN 978-80-7357-750-6.

Odborné články

BALOUNOVÁ, J. Chráněná území jako institut omezující vlastnické právo. *Právní rozhledy*. Praha: C. H. Beck, 2018, roč. 26, č. 6, s. 197 - 206.

BERÁNEK, D. Judikatura NS: náhrada za omezení vlastnického práva k pozemku, na kterém je vodní dílo. *Soudní rozhledy*. 6/2022, s. 183 - 187.

COUFALÍK, P. Omezení vlastnického práva ochrannými pásmy a územními plány v aktuální judikatuře Nejvyššího soudu. *Právní rozhledy*. Praha: C. H. Beck, 2016, roč. 23, 13-14, s. 474 - 480.

DAMOHORSKÝ, M. Soukromoprávní prvky v právu životního prostředí. In: *Acta Universitatis Carolinae, Iuridica 3*, Univerzita Karlova v Praze, Praha: nakladatelství Karolinum, 2017. s. 9 - 14.

DJEMEL, K. Limity a omezení vlastnického práva v zájmu ochrany lesa: Komparativní pohled na principy omezení vlastnického práva v České republice a Spolkové republice Německo. In: *České právo životního prostředí*, 2022, 2022(3), s. 43 - 66.

ELIÁŠ, K. Veřejný zájem (Malá glosa k velkému tématu). *Ad Notam*, 1998, č. 5, s. 103 - 106.

HANDRLICA, J., Věcné břemeno a ochranné pásmo v energetickém zákoně. *Právní rozhledy*. Praha: C. H. Beck, 2014, roč. 21, s. 731 - 734.

HANDRLICA, J. Vyvlastňovací tituly podnikatelů všeužitečných děl. *Právní rozhledy*. Praha: C. H. Beck, 2018, roč. 26, č. 2, s. 44 - 50.

HORÁK, F. Neudržitelná regulace udržitelného financování. *Bulletin advokacie*. 6/2021. s. 44 - 47.

KOCOUREK, T. Náhrady za omezení vlastnického práva – ekonomický nástroj ochrany životního prostředí? In: *COFOLA 2010: the Conference Proceedings*. [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2010. [online] [cit. 15. 11. 2022]. Dostupné z: https://www.law.muni.cz/sborniky/cofola2010/files/nastroje/Kocourek_Tomas__1600_.pdf.

KOUDELKA, Z. Správní žaloba ve veřejném zájmu. *Trestní právo*. 2013, roč. 18, č. 7-8, s. 18 - 21.

KUSÁK, M. Omezení vlastnického práva z důvodu ochrany životního prostředí a přírodních zdrojů. Praha: *České právo životního prostředí*, 2005. s. 3 - 50.

MÁCHA, A. Veřejné užívání jako omezení vlastnického práva. *Právní rozhledy*. Praha: C. H. Beck, 2015. roč. 22. č. 10, s. 363 - 368.

SNOPKOVÁ, T. Náhrady za omezení výkonu vlastnického práva při ochraně vodních zdrojů. In: *Acta Universitatis Carolinae, Iuridica 3*, Univerzita Karlova v Praze, Praha: nakladatelství Karolinum, 2019. s. 45 – 54.

STEJSKAL, V. Veřejný, nebo soukromý zájem na ochraně přírody a krajiny? *Acta Universitatis Carolinae, Iuridica 3*, Univerzita Karlova v Praze, Praha: nakladatelství Karolinum, 2017. s. 75 - 83.

TOŠNER, O. Veřejný zájem a jeho normování zákonem. *Právník*, 2009, č. 3, s. 225-232.

Soudní rozhodnutí

Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva

Rozsudek ESLP ze dne 19. 6. 2006, stížnost č. 35014/97, Hutten-Czapska proti Polsku;

Rozsudek ESLP ze dne 18. 7. 2006, stížnost č. 48548/99, Zich a další proti České republice;

Rozsudek ESLP ze dne 5. 11. 2002, stížnost č. 36548/97, Pincová a Pinc proti České republice;

Rozsudek ESLP ze dne 21. 2. 1986, stížnost č. 8793/79, James a ostatní proti Spojenému království;

Rozsudek ESLP ze dne 5. 11. 2002, stížnost č. 36548/97, Pincová a Pinc proti České republice;

rozsudek ESLP ze dne 25.10.2012, stížnost č. 71243/01, Vistinš a Perepjolkins proti Lotyšsku;

Rozsudek ESLP ze dne 23. 9. 1982, stížnosti č. 7151/75, Sporrong a Lönnroth proti Švédsku;

Rozsudek ESLP ze dne 21. 2. 1986, stížnost č. 8793/79, James a ostatní proti Spojenému království;

rozsudek ESLP ze dne 29. 3. 2010, stížnost č. 34078/02, Brosset-Triboulet a další proti Francii;

Rozsudek ESLP ze dne 5. 1. 2000, stížnost č. 33202/96, Beyeler proti Itálii;

Rozsudek ESLP ze dne 1. 3. 2022, stížnost č. 31423, Papamichaloupoulos a kol. proti Řecku;

Rozhodnutí Soudního dvora EU

Rozsudek Soudního dvora (druhého senátu) ze dne 1. 10. 1998. - Autotrasporti Librandi Snc di Librandi F. & C. proti Cuttica spedizioni e servizi internazionali Srl. - Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce: Giudice di pace di Genova - Itálie. - Hospodářská soutěž. - Věc C-38/97.

Rozhodnutí Ústavního soudu České republiky

Nález Ústavního soudu ze dne 19. 12. 2017, sp. zn. III. ÚS 950/17;

Nález Ústavního soudu ze dne 15. 12. 1994, sp. zn. III. ÚS 102/94;

Nález Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II ÚS 268/06;

Nález Ústavního soudu ze dne 18. 6. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 25/15;

Nález Ústavního soudu ze dne 4. 2. 2016, sp. zn. II. ÚS 2144/14;

Nález Ústavního soudu ze dne 11. 1. 2012, sp. zn. I. ÚS 451/11;

Nález Ústavního soudu ze dne 28. 1. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 41/02;

Nález Ústavního soudu ze dne 14. 7. 2005 sp. zn. Pl. ÚS 34/04;

Nález Ústavního soudu ze dne 21. 10. 2008, sp. zn. IV. ÚS 1735/07;

Nález Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 21/17;
Nález Ústavního soudu ze dne 7. 3. 2023, sp. zn. II. ÚS 849/21 – 1;
Nález Ústavního soudu ze dne 13. 12. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 32/03;
Nález Ústavního soudu ze dne 8. 7. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 8/08;
Nález Ústavního soudu ze dne 18. 12. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 4/18;
Nález Ústavního soudu ze dne 9. 10. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 15/96;
Nález Ústavního soudu ze dne 28. 1. 2004 sp. zn. Pl. ÚS 41/02;
Nález Ústavního soudu ze dne 13. 12. 2006 sp. zn. Pl. ÚS 34/03;
Nález Ústavního soudu ze dne 28. 5. 2009, sp. zn. III. ÚS 2096/07;
Nález Ústavního soudu ze dne 20. 5. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 1/08;
Nález Ústavního soudu ze dne 17. 7. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 44/18;
Nález Ústavního soudu ze dne 23. 6. 1994, sp. zn. I. ÚS 35/94;
Nález Ústavního soudu ze dne 6. 3. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 11/01;
Nález Ústavního soudu ze dne 11. 3. 1998, sp. zn. Pl. ÚS 41/97;
Nález Ústavního soudu ze dne 28. 3. 1996, sp. zn. I. ÚS 198/95;
Nález Ústavního soudu ze dne 17. 3. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 24/08;
Nález Ústavního soudu ze dne 30.8.2022, sp. zn. IV. ÚS 2763/21;
Nález Ústavního soudu ze dne 21. 12. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 27/16;
Nález Ústavního soudu ze dne 28. 3. 1996, sp. zn. I. ÚS 198/95;
Nález Ústavního soudu ze dne 10. 7. 1997, sp. zn. III. ÚS 70/97;
Nález Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04;
Nález Ústavního soudu ze dne 21. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 652/06;
Nález Ústavního soudu ze dne 25. 9. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 18/17;
Nález Ústavního soudu ze dne 25. 4. 2012, sp. zn. IV. ÚS 2005/09;
Nález Ústavního soudu ze dne 19. 12. 2017, sp. zn. III. ÚS 950/17;
Nález Ústavního soudu ze dne 11. 5. 2021, sp. zn. III. ÚS 102/21;
Nález Ústavního soud ze dne 19. 12. 2017, sp. zn. III. ÚS 950/17;
Nález Ústavního soudu ze dne 7. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 26/08;
Nález Ústavního soudu ze dne 6. 3. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 3/06–1;
Nález Ústavního soudu ze dne 25. 1. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 25/04;
Nález Ústavního soudu ze dne 23. 6. 1994, sp. zn. I. ÚS 35/94;

Nález Ústavního soudu ze dne 21. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 652/06;
Nález Ústavního soudu ze dne 31. 3. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 1/14;
Nález Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04;
Odlišné stanovisko Miloslava Výborného k nálezu Ústavního soudu ze dne 25. 4. 2012, sp. zn. IV. ÚS 2005/09;
Stanovisko pléna Ústavního soudu ze dne 28. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 27/09;
Stanovisko pléna Ústavního soudu ze dne 28. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS-st. 27/09;
Usnesení Ústavního soudu ze dne ze dne 10. 7. 2018, sp. zn. III. ÚS 2841/17;
Usnesení Ústavního soudu ze dne 21. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 652/06;

Rozhodnutí Nejvyššího soudu České republiky

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 2. 2014, sp. zn. 25 Cdo 4408/2013;
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. 9. 2014, sp. zn. 22 Cdo 367/2012;
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 4. 2014, sp. zn. 22 Cdo 3877/2012;
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23.10.2013, sp. zn. 22 Cdo 3188/2012;
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 3. 2016, sp. zn. 22 Cdo 1022/2014;
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 11. 2019, sp. zn. 22 Cdo 1691/2018;
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 3. 2016, sp. zn. 22 Cdo 1022/2014;
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 19. 4. 2012, sp. zn. 22 Cdo 2507/2010;
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 1. 9. 2017, sp. zn. 28 Cdo 5820/2016;
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. 2. 2021, sp. zn. 22 Cdo 3581/2020;
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 4. 2009, sp. zn. 25 Cdo 193/2007;
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 18. 9. 2012, sp. zn. 28 Cdo 3010/2011;
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 8. 2013 sp. zn. 25 Cdo 3837/2011;
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 8. 2013, sp. zn. 25 Cdo 2558/2012;
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 1. 9. 2017, sp. zn. 28 Cdo 5820/2016;
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23. 6. 2020, sp. zn. 22 Cdo 3631/2019;
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. 11. 2020, sp. zn. 22 Cdo 1499/2020;
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 4. 2021, sp. zn. 22 Cdo 365/2021-662;
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 10. 2015, sp. zn. 22 Cdo 3407/2015;
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. 11. 2020, sp. zn. 22 Cdo 1952/2019;

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 24. 11. 2020, sp. zn. 22 Cdo 2825/2020;

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu České republiky

Rozsudek Nejvyššího správního soudu, ze dne 21. srpna 2008, č. j. 4 As 20/2008-84;

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2009, č. j. 8 As 5/2008-93;

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 2. 2018, č. j. 1 As 362/2017-30;

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 2. 2018, č. j. 9 As 330/2016-192

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2019, č. j. 2 As 187/2017-264;

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5. 2013, č. j. 6 As 65/2012 – 161;

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 23. 10. 2003, č.j. 2 As 11/2003 – 164;

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 9. 2021, č. j. 2 As 227/2020-39;

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 10. 2010, č. j. 2 As 18/2010–140;

rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2020, č.j. 2 As 187/2017-327;

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2011, č. j. 6 As 8/2010–323;

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 1. 2017, č. j. 2 As 207/2016–46;

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2013, sp. zn. 4 As 84/2013 – 33.

Jiná rozhodnutí

Okresní soud v Klatovech rozsudkem ze dne 26. 6. 2017, č. j. 8 C 155/2015-290;

Internetové zdroje a další zdroje

AFP. *This European Union directive does not “provide that” owners of energy-intensive property be prevented from living in their homes.* [online] [cit. 9. 1. 2023]. Dostupné z: <https://europeannewsroom.com/this-european-union-directive-does-not-provide-that-owners-of-energy-intensive-property-be-prevented-from-living-in-their-homes/>.

Agentura ochrany přírody a krajiny České republiky. Soutok Moravy a Dyje. [online] [cit. 24. 2. 2024]. Dostupné z: <https://soutok.nature.cz/jak-soutok-chronit>.

byznys noviny. *Starosta Kupka: Letiště Vodochody dostalo těžkou ránu. Jeho rozšíření se oddaluje.* 24.2.2017. [online] [cit. 4. 7. 2023]. Dostupné z: <https://www.byznysnoviny.cz/2017/02/24/starosta-kupka-letiste-vodochody-dostalo-tezkou-ranu-rozsireni-se-oddaluje/>.

Climate Data. Data and graphs for weather & climate in Valencia. [online] [cit. 17. 5. 2024]. Dostupné z: <https://en.climate-data.org/europe/spain/valencian-community/valencia-845/>.

Climate Data. Data and graphs for weather & climate in Stockholm. [online] [cit. 17. 5. 2024]. Dostupné z: <https://en.climate-data.org/europe/sweden/stockholms-laen/stockholm-196/>.

ctp. *CTPark Lysá nad Labem*. [online] [cit. 13. 1. 2024] Dostupné z: <https://ctp.eu/cs/vyhledavac-prumyslovych-skladu-a-kancelari/czech-republic/ctpark-lysa-nad-labem/>.

Češi trpí fetišem vlastnického bydlení. To ale bude stále hůře dostupné. Dostupné z: <https://www.newstream.cz/nazory/cesi-trpi-fetisem-vlastnickeho-bydleni-to-ale-bude-stale-hure-dostupne>.

Decreet houdende algemene bepalingen betreffende het energiebeleid (*překlad: Vyhláška obsahující obecná ustanovení týkající se energetické politiky (energetická vyhláška)*) ze dne 8. května 2009. [online] [cit. 25. 12. 2023]. Dostupné z: <https://codex.vlaanderen.be/Zoeken/Document.aspx?DID=1018092¶m=inhoud&AID=1282653>.

E-justice. *Základní práva*. [online]. [cit. 22-3-2022]. Dostupné z: https://e-justice.europa.eu/content_fundamental_rights-176--maximize-cs.do.

Evropská komise. EU Buildings Factsheets. [online] [cit. 21. 4. 2024]. Dostupné z: https://energy.ec.europa.eu/system/files/2016-11/characteristics_0.pdf.

Fastmall DEVELOPMENT. *Retail park FASTMALL Příbram*. [online] [cit. 3. 1. 2023] Dostupné z: <https://www.fastav.cz/retail-parky/retail-park-fastmall-pribram.html>.

GORDON, J. How are property ownership rights limited? [online] [cit. 4. 2. 2022]. Dostupné z https://thebusinessprofessor.com/en_US/property-law/how-are-property-and-ownership-rights-limited.

G8 Remax Reality. *Zájem o chaty a chalupy roste – jak vybrat tu pravou?*. 19.5.2020. [online] [cit. 17. 11. 2022]. Dostupné z: <https://www.remaxg8reality.cz/zajem-o-chaty-a-chalupy-roste-jak-vybrat-tu-pravou/>.

HAVEL, P. *Všeho moc škodí, i v ochraně krajiny*. [online]. Asociace soukromých zemědělců. [cit. 15. 7. 2023]. Dostupné z: <http://www.asz.cz/cs/aktualne-z-asz/vseho-moc-skodi-i-v-ochrane-krajiny.html>.

iDNES.cz. *Nové mezinárodní letiště nebude. Aero Vodochody ustoupilo od svých plánů*. 29.11.2021. [online] [cit. 8. 12. 2023]. Dostupné z: https://www.idnes.cz/ekonomika/domaci/aero-vodochody-letiste-civil-firmy.A211129_112058_ekonomika_vebe.

iDNES.cz. *Stát uzavřel smlouvu na odkup vepřína v Letech, sanace vyjde na 120 milionů.* 23. 11. 2017. [online] [cit. 15. 8. 2023]. Dostupné z: https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/veprin-lety-smlouva-podpis-stat.A171123_114930_domaci_jj.

iROZHLAS. *Prodáme vepřín v Letech, souhlasili vlastníci. Čekají na konkrétní nabídku od státu.* [online] [cit. 31. 8. 2023]. Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/veprin-v-letech-proda-firma-agpi-statu-cenu-neuvedla_1707311004_ako.

Jednotná evidence speleologických objektů. Ochrana přírody. [online] [cit. 14. 2. 2024]. Dostupné z: <https://www.casopis.ochranaprirody.cz/zpravy-recenze/jednotna-evidence-speleologickych-objektu/>.

Legislative Observatory. *Energetická účinnost budov.* 2021/0426(COD) [online] [cit. 23. 7. 2023]. Dostupné z: [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2021/0426\(COD\)](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2021/0426(COD)).

MICALLEF, M. *Seven years until expropriation: EU draft law threatens property owners while the Maltese government is already preparing you for “Road to Nearly Zero-Energy Buildings.”* [online] [cit. 9. 11. 2023]. Dostupné z: <https://simonmercieca.com/2023/02/14/seven-years-until-expropriation-eu-draft-law-threatens-property-owners-while-the-maltese-government-is-already-preparing-you-for-road-to-nearly-zero-energy-buildings/>.

MORRIS, G. *Heathrow Airport Expansion.* Volume 733: 24.5. 2023, [online] [cit. 15. 12. 2023]. Dostupné z: <https://hansard.parliament.uk/commons/2023-05-24/debates/6D408F13-64F2-404C-B2F1-259BAE2DBD4B/HeathrowAirportExpansion>.

OPPELTOVÁ, P. *Novinky v problematice stanovování ochranných pásem vodních zdrojů.* Česká technologická platforma pro zemědělství. Mendelova univerzita v Brně. 2017. [online] [cit. 12. 8. 2023]. Dostupné z: <https://www.ctpz.cz/vyzkum/novinky-v-problematice-stanovovani-ochrannych-pasem-vodnich-zdroju-161>.

Portál CEO. *Vítejte na stránkách Národního geoportálu INSPIRE.* [online] [cit. 15. 1. 2024]. Dostupné z: <https://geoportal.gov.cz/web/guest/map?openNode=Area%20management/restriction/regulation%20zones%20and%20reporting%20units&keywordList=inspire>.

PROCHÁZKA, T., *Rozvoj letiště Vodochody a dopad na ceny nemovitostí.* Diplomová práce. [online] [cit. 15. 10. 2022]. Dostupné z: https://is.ambis.cz/th/peff6/DP_-_Rozvoj_letiste_Vodochody_a_dopad_na_ceny_nemovitosti_-_Tomas_Prochazka.pdf

Ředitelství právních a administrativních informací. *Les logements les plus énergivores ne peuvent plus être proposés à la location (překlad: Energeticky nejnáročnější ubytování již nelze nabízet k pronájmu).* [online] [cit. 31. 12. 2023]. Dostupné z: <https://www.service-public.fr/particuliers/actualites/A14608>.

Valonsko a Brusel: majitelé energeticky náročných nemovitostí nebudou moci indexovat nájemné. [online] [cit. 31. 12. 2023]. Dostupné z: <https://www.rtb.be/article/wallonie-et-bruxelles-les-proprietaires-de-biens-energivores-ne-pourront-pas-indexer-les-loyers-des-locataires-11081029>.

Vlaanderen.be. *Renovatieverplichting voor residentiële gebouwen (překlad: Povinnost renovace obytných budov).* [online] [cit. 14. 11. 2023]. Dostupné z: <https://www.vlaanderen.be/een-huis-of-appartement-kopen/renovatieverplichting-voor-residentiele-gebouwen>.

Vyhláška č. 2021-19 ze dne 11. ledna 2021 o kritériu energetické náročnosti v definici slušného bydlení v kontinentální Francii. Vyhláška č. 2002-120 ze dne 30. ledna 2002 o vlastnostech důstojného bydlení za použití článku 187 zákona č. 2000-1208 ze dne 13. prosince 2000 o solidaritě a obnově měst.

World green building council. *What are green mortgages & how will they revolutionise home energy efficiency?* [online] [cit. 21. 4. 2024]. Dostupné z: <https://worldgbc.org/article/what-are-green-mortgages-how-will-they-revolutionise-home-energy-efficiency/>.

Seznam ostatních zdrojů

Kvalifikační práce

HANÁK, J. *Právní úprava náhrad za omezení vlastnického práva z environmentálních důvodů v České republice.* Rigorózní práce, Univerzita Palackého v Olomouci, Právnická fakulta, Olomouc 2018, [online] [cit. 9. 1. 2023]. Dostupné z: https://theses.cz/id/79yzeu/RIGO_-_UPOL_-_F_-_LIT.pdf.

ŠKVOROVÁ, M., *Vyvlastnění nemovitostí,* diplomová práce, Univerzita Karlova, Právnická fakulta, Praha, 2017, 111 s. [online] [cit. 10. 7. 2021]. Dostupné z: <https://dspace.cuni.cz/handle/20.500.11956/85361>.

PROCHÁZKA, T., *Rozvoj letiště Vodochody a dopad na ceny nemovitostí.* Diplomová práce. [online] [cit. 15. 10. 2022]. Dostupné z: https://is.ambis.cz/th/peff6/DP_-_Rozvoj_letiste_Vodochody_a_dopad_na_ceny_nemovitosti_-_Tomas_Prochazka.pdf.

Dokumenty vlády a Parlamentu ČR

Důvodová zpráva k zákonu č. 364/2021 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s implementací předpisů Evropské unie v oblasti invazních nepůvodních druhů.

Důvodová zpráva k zákonu č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

Důvodová zpráva k zákonu č. 123/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

Důvodová zpráva k zákonu č. 303/2013 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím rekodifikace soukromého práva.

Ministerstvo zemědělství České republiky. Výklad sekce vodního hospodářství. Věc: Povinnosti vlastníků pozemků strpět na nich vodní dílo vybudované před účinností vodního zákona. Výklad č. 97 k vodnímu zákonu a souvisejícím právním předpisům č. j. 61823/2019-MZE-15120, ze dne 25. 11. 2019. [online] [cit. 4. 2. 2023]. Dostupné z: https://eagri.cz/public/web/file/640923/vyklad_c_97.pdf.

ODok Portál. Zákon č. 352/23, návrh zákona, kterým se mění zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů. [online] [cit. 29. 31. 2023]. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/ALBSCNPDHVR/S/>.

Sdělení č. 209/1992 Sb., Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících.

13. funkční období Parlamentu České republiky. Výbor pro územní rozvoj, veřejnou správu a životní prostředí. 61. Usnesení z 14. schůze konané dne 23. února 2022 k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o energetické náročnosti budov (revidované změny). Senátní tisk č. N 145/13. [online] [cit. 19. 9. 2023]. Dostupné z: <https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/htmlhled?action=doc&value=102600>.

392. Usnesení Senátu z 21. schůze, konané dne 2. března 2022 k Návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o energetické náročnosti budov (přepřpracované znění).

Dokumenty EU

Evropská komise. Otázky a odpovědi týkající se evropského právního rámce pro klima a evropského klimatického paktu. Brusel. 4. 3. 2020. [online] [cit. 1. 11. 2023]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/cs/QANDA_20_336.

Evropská komise. Zelená dohoda pro Evropu; Chceme se stát prvním klimaticky neutrálním kontinentem. [online] [cit. 5. 3. 2023]. Dostupné z: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_cs.

Evropská komise. Renovační vlna: zdvojnásobení míry renovací za účelem snížení emisí, podpory oživení a zmírnění energetické chudoby. [online] [cit. 22. 8. 2023]. Dostupné z: https://czechia.representation.ec.europa.eu/renovacni-vlna-zdvojnasozeni-miry-renovaci-za-ucelem-snizeni-emisi-podpory-oziveni-zmirneni-2020-10-14_cs.

Evropská unie. Časté dotazy; Záběr nového evropského Bauhausu a vazby na další iniciativy. [online] [cit. 5. 6. 2023]. Dostupné z: https://new-european-bauhaus.europa.eu/about/frequently-asked-questions_cs.

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/1119 ze dne 30. 6. 2021, kterým se stanoví rámec pro dosažení klimatické neutrality a mění nařízení (ES) č. 401/2009 a nařízení (EU) 2018/1999.

Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů. Zelená dohoda pro Evropu. COM(2019) 640 final [online] [cit. 30. 10. 2023]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2019%3A640%3AFIN>.

Sdělení komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů. Renovační vlna pro Evropu – ekologické budovy, nová pracovní místa, lepší životní úroveň. 14.10.2020. COM(2020) 662 final.

Sdělení komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a výboru regionů; Nový evropský Bauhaus; Estetika, udržitelnost, pospolitost. COM(2021) 573 final. 15.9.2021. [online] [cit. 15. 8. 2023]. Dostupné z: [https://new-european-bauhaus.europa.eu/system/files/2021-09/COM\(2021\)_573_CS_ACT.PDF](https://new-european-bauhaus.europa.eu/system/files/2021-09/COM(2021)_573_CS_ACT.PDF).

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2007/2/ES ze dne 14. března 2007 o zřízení Infrastruktury pro prostorové informace v Evropském společenství.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2023/1791 ze dne 13. září 2023 o energetické účinnosti a o změně nařízení (EU) 2023/955 (přepracované znění). Dokument 32023L1791. [online] [cit. 22. 8. 2023]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023L1791>.

Jiné zdroje

BATYSTA, M. a kol. *POZEMKOVÉ ÚPRAVY, Nástroj pro udržitelný rozvoj venkovského prostoru*. Státní pozemkový úřad. 2014. 5. vydání. [online] [cit. 31. 8. 2023]. Dostupné z: https://www.spucr.cz/frontend/webroot/uploads/files/2015/06/pozemkove_upravy_2014_782.pdf.

Český statistický úřad. Věc: *Výpis ze statistického zjišťování*. 11. 1. 2023. [online] [cit. 10. 8. 2023]. Dostupné z: https://www.czso.cz/documents/10180/132433649/Inflace_2000_2022.pdf.

HLADÍK, P., STUHLÍKOVÁ, L., BAČOVSKÝ, J. Novela zákona o ochraně zemědělského půdního fondu. 20. září 2023. [online] [cit. 30. 12. 2023]. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/news_20230403_Konec-obrich-a-logisticky-center-na-nejkvalitnejsi-zemedelske-pude-MZP-pripravuje-novelu-zakona-o-ochrane-ZPF/\\$FILE/novela%20ZPF%20final%204.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/news_20230403_Konec-obrich-a-logisticky-center-na-nejkvalitnejsi-zemedelske-pude-MZP-pripravuje-novelu-zakona-o-ochrane-ZPF/$FILE/novela%20ZPF%20final%204.pdf).

Informační centrum vlády. Deklarace práv člověka a občana. 2009. [on-line]. [cit. 20.12.2023] Dostupné z: <http://icv.vlada.cz/assets/udalosti/Deklarace-prav-lidskych-a-obcanskych.pdf>.

Názor Výboru OSN pro lidská práva ve věci Šimůnek proti České republice ze dne 31.7. 1995, oznámení č. 516/1992 [online] [cit. 18. 12. 2022]. Dostupné z: http://www.bayefsky.com/html/101_czechrepublic061.php.

Nejvyšší kontrolní úřad. Věstník Nejvyššího kontrolního úřadu 2023, částka 3/2023. Česká republika, Nejvyšší kontrolní úřad. Věstník NKÚ, 2023. [online] [cit. 15. 2. 2024]. Dostupné z: <https://www.nku.cz/assets/publikace-a-dokumenty/vestnik/vestnik-nku-2013-castka-3.pdf>.

Metodický pokyn Ministerstva životního prostředí č. OOLP/1067/96 k odnímání půdy ze zemědělského půdního fondu podle zákona ČNR č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění zákona ČNR č. 10/1993 Sb. (vnitřní předpis Ministerstvo životního prostředí).

Ministerstvo životního prostředí. Konec obřích logistických a nákupních center na nejkvalitnější zemědělské půdě. Novela zákona o ochraně zemědělského půdního fondu pomůže též rozvoji agrolvoltaiky. 3. 4. 2023. [online] [cit. 31. 10. 2023]. Dostupné z: https://www.mzp.cz/cz/news_20230403_Konec-obrich-a-logistickych-center-na-nejkvalitnejsi-zemedelske-pude-MZP-pripravuje-novelu-zakona-o-ochrane-ZPF.

Ministerstvo kultury. Ústřední seznam kulturních památek ČR. [online] [cit. 15. 1. 2024]. Dostupné z: <https://mk.gov.cz/ustredni-seznam-kulturnich-pamatek-cr-cs-266>.

Tisková zpráva Ministerstva životního prostředí. [online] [cit. 02. 02. 2023]. Dostupné z: https://www.mzp.cz/cz/news_20221220_Posledni-evropska-Rada-ministru-zivotniho-prostredi-ceske-presednictvi-sklizi-pochvaly.

Omezení vlastnického práva z důvodu ochrany životního prostředí

Abstrakt:

Předkládaná práce se zabývá tématem interakce dvou ústavně chráněných práv, a to ochrany vlastnického práva a ochrany složek životního prostředí, resp. práva na příznivé životní prostředí. Tato dvě základní práva jsou často v postavení vzájemné kolize. Nejedná se o téma nové, ale nepochybně aktuální, zejména s ohledem na význam samotného vlastnického práva a prolínání veřejného práva se soukromým právem. Jedná se o problematiku, jejíž důležitost bude nadále stoupat s ohledem na směřování politik Evropské unie k udržitelné budoucnosti a klimatické neutralitě, a s tím související potřeby přísnější regulace.

Téma se přitom týká se řady významných otázek, a to například: jaké jsou mantinely rozlišení mezi vlastnického práva od pravého omezení vlastnického práva, jaká jsou hlediska při rozhodování o nárocích na náhradu? Směřuje právní úprava k intenzivnějšímu omezování vlastnického práva nebo se volí jiné nástroje ochrany životního prostředí – a to jak v posledních letech nebo v budoucích vývojových tendencích? Přináší nám evidence omezení vlastnického práva z environmentálních důvodů dostatečnou právní jistotu?

Disertační práce je rozdělena na sedmi kapitol. Úvod jako první kapitola obsahuje nastínění celé problematiky konfliktu životního prostředí a ochrany vlastnického práva, vymezení obsahu a struktury práce a použité metodologie, a zejména formuluje výzkumné otázky a cíle práce. Ve druhé kapitole jsou rozebrána jednotlivá východiska omezení vlastnického práva, zejména právní základ vlastnického práva a práva na příznivé životní prostředí dle Listiny, střet soukromého a veřejného práva, obecná pravidla omezení základních práv, otázka řešení střetu těchto dvou základních lidských práv a důsledky omezení vlastnického práva z environmentálních důvodů. Ve třetí a čtvrté kapitole je provedena analýza české právní úpravy mezi a pravého omezení vlastnického práva z environmentálních důvodů a náhrad za něj, včetně změn právní úpravy v posledních pěti letech. Na třech příkladech judikatury rozebírám hlediska přiznávání nároku na náhradu. V páté kapitole je zkoumán aktuální vývoj právní úpravy, se zaměřením na evropskou úpravu Renovační vlny a případovou

studii možností různé intenzity omezení vlastnického práva, včetně inspirace zahraniční právní úpravou. V šesté kapitole je rozebrána evidence v katastru nemovitostí jako základního informačního prostředku o povaze nemovitostí. Sedmá kapitola přináší shrnutí nejvýznamnějších poznatků práce a napřímo odpovídá na výzkumné otázky. Upozornění na nedostatky, úvahy *de lege ferenda* a doporučení pro další vývoj právní úpravy i pro její aplikaci a interpretaci jsou vyjádřeny napříč disertační prací.

Klíčová slova: vlastnické právo; ochrana životního prostředí; náhrada, omezení vlastnického práva; Renovační vlna; energetická náročnost budov; katastr nemovitostí

Limitation of the Property Rights due to the Environmental Protection

Abstract:

This thesis deals with the interaction of two constitutionally protected rights, namely the protection of property rights and the environmental components protection, i.e. the right to a favourable environment. These two fundamental rights are often in a position of mutual conflict. This is not a new topic, but it is undoubtedly a topical one, especially given the importance of the property rights and the intertwining of public law with private law. It is an issue that will continue to grow in importance as the European Union's policies move towards a sustainable future and climate neutrality, and the related need for stricter regulation.

In doing so, the topic touches several important issues, for example: what are the boundaries for distinguishing the limits of property rights from true limitations on property rights, and what are the considerations in deciding compensation claims? Is the legislation moving towards more intensive limitation of property rights, or are other instruments of environmental protection being chosen - both in recent years or in future developments? Does the evidence of limitations on property rights due to the environmental protection provide us with sufficient legal certainty?

The dissertation is divided into seven chapters. The introduction, as the first chapter, contains an outline of the whole issue of environmental protection and protection of property rights, defines the content and structure of the thesis and the methodology used, and especially formulates the research questions and thesis objectives. The second chapter discusses the various backgrounds of the limitation of property rights, in particular the legal basis of the right to property and the right to a favourable environment under the Charter, the conflict between private and public law, the general rules of limitation of fundamental rights, the issue of resolving the conflict between two fundamental human rights, and the consequences of limiting property rights on environmental grounds. In the third and fourth chapters, an analysis of the Czech legal regulation of the limits and true limitation of the property right on environmental grounds and compensation for it is made, including changes in the legal regulation in the last five years. Using three examples of case law, I analyse the aspects

of granting the compensation. Chapter 5 examines recent developments in the legal regulation, focusing on the European Renovation Wave and a case study of the possibilities of different intensities of limitation of property rights, including inspiration from foreign legislation. The sixth chapter discusses registration in the Land Registry as a basic means of information on the nature of real estate. Chapter seven provides a summary of the most significant findings of the thesis and directly answers the research questions. Points of deficiencies, considerations *de lege ferenda*, and recommendations for further development of the legislation and its application and interpretation are expressed throughout the dissertation.

Key words: property rights; environmental protection; compensation; limitation of property rights; Renovation wave; energy performance of buildings; Land Registry