

zborník

Bratislavské právnické fórum 2023
VYVAŽOVANIE VEREJNÝCH
A SÚKROMNÝCH ZÁUJMOV PRI
OCHRANE ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA

Bratislava legal forum 2023
BALANCING PUBLIC AND PRIVATE
INTERESTS IN ENVIRONMENTAL
PROTECTION

Michalovič, Garžík, Ťažká (zost.)



PRÁVNICKÁ FAKULTA
Univerzita Komenského
v Bratislave

zborník

Bratislavské právnické fórum 2023

vyvažovanie environmentálneho a klimatického práva

zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie organizovanej pod záštitou Alumni klubu Univerzity Komenského v Bratislave, Právnickej fakulty
konanej 11. – 12. septembra 2023 v Bratislave

Bratislava legal forum 2023

balancing public and private interests in environmental protection

collection of papers from the international scientific conference organised under the auspices of the Alumni club of Comenius University, Faculty of Law in Bratislava
on 11. – 12. september 2023



PRÁVNICKÁ FAKULTA
Univerzita Komenského
v Bratislave

2023

Bratislavské právnické fórum 2023 : vyvažovanie environmentálneho a klimatického práva / Matúš Michalovič, Tomáš Garžík, Veronika Ťažká (zost.). Bratislava : Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave, 2023. 75 s. ISBN 978-80-7160-702-1.

© Autori

Zostavovatelia: Matúš Michalovič, Tomáš Garžík, Veronika Ťažká
Návrh obálky: Jozef Andraško

Všetky príspevky prešli dvojitém anonymným recenzným konaním.

1. vydanie
Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave
2023

ISBN (e-verzia) 978-80-7160-702-1



Publikácia je šírená pod licenciou Creative Commons 4.0, Attribution-NonCommercial-NoDerivatives. Dielo je možné opakovaním používať za predpokladu uvedenie mena autorov a len na nekomerčné účely, pričom nie je možné z diela ani jeho jednotlivých častí vyhotoviť odvodené dielo formou spracovania alebo iných zmien.

Obsah

Kolize veřejných a soukromých zájmů při výkonu sportovních činností ve zvláště chráněných územích4

Václav Vrabec

Access to Justice in Environmental Matters in the EU under the Revised Aarhus Regulation 13

Jakub Kanický

Vyvažování veřejných a soukromých zájmů při zemědělském hospodaření a ochraně životního prostředí ve vybraných oblastech České republiky 25

Hana Cejpek Musilová

Vyvažování veřejných a soukromých zájmů při zemědělském hospodaření a ochraně životního prostředí ve vybraných oblastech České republiky 42

Zdeněk Fiala

Vyvažovanie verejných a súkromných záujmov v odpadovom práve 55

Denis Bede

Obmedzenia vlastníckeho práva v záujme ochrany životného prostredia 67

Jana Šmelková

KOLIZE VEŘEJNÝCH A SOUKROMÝCH ZÁJMŮ PŘI VÝKONU SPORTOVNÍCH ČINNOSTÍ VE ZVLÁŠTĚ CHRÁNĚNÝCH ÚZEMÍCH

CONFLICT OF PUBLIC AND PRIVATE INTERESTS IN THE EXERCISING OF SPORTING ACTIVITIES IN SPECIALLY PROTECTED AREAS

Václav Brabec¹

Abstrakt: Příspěvek se zabývá střetem veřejných a soukromých zájmů při výkonu sportovních činností ve zvláště chráněných územích, zejména pak v České republice. Sportovní aktivity jsou rostoucím sociálním fenoménem a k jejich realizaci stále častěji dochází i ve zvláště chráněných územích. Příspěvek se tak věnuje účelu zvláště chráněných územích a cílům jejich ochrany, ale především se zaměřuje na vymezení veřejného zájmu ve sportu, který může kolidovat s veřejným zájmem na ochraně přírody.

Klíčová slova: sportovní činnosti, ochrana přírody, zvláště chráněná území, veřejný zájem, národní park Šumava

Abstract: The paper deals with the conflict of public and private interests in the performance of sporting activities in specially protected areas, especially in the Czech Republic. Sports activities are a growing social phenomenon and their occurrence is increasingly taking place in specially protected areas. The paper deals with the purpose of specially protected areas and the objectives of protection, but above all it focuses on the definition of the public interest in sport, which may conflict with the public interest in nature protection.

Key words: sport activities, nature protection, specially protected areas, public interest, Šumava National Park

Úvod

Téma kolize veřejného a soukromého zájmu při výkonu sportovních činností ve zvláště chráněných územích je tématem stále velmi aktuálním, zejména s ohledem na to, že se zvláště chráněná území v České republice, ale i po celém světě, trvale potýkají s nárůstem návštěvnosti, s fenoménem, který je označován jako

¹ Autor je interním doktorandem na Katedře práva životního prostředí Právnické fakulty Univerzity Karlovy.

overturismus.² Tyto trendy jsou pozorovatelné již delší dobu,³ přičemž pandemie nemoci covid-19 tento vývoj v některých oblastech akcelerovala.⁴ V průběhu pandemie byly vnitřní prostory sloužící ke sportovnímu vyžití uzavřeny a cestování mimo území České republiky bylo značně omezené. Zvláště chráněná území se tak stávala jedním z míst, která byla hojně využívána nejenom k rekreaci, ale současně i k sportovním aktivitám. Zvláště chráněná území se tak *defacto* proměnila v „tělocvičnu v přírodě.“

Tlaky na budování nikoliv jen sportovní infrastruktury v těchto územích jsou enormní,⁵ když ta současná dosahuje svých kapacit a limitů, ale současně budování a rozvoj nové infrastruktury může být konfliktní se zájmy na ochraně přírody. Nové druhy sportovních aktivit, ale i větší inkluzivita sportu mají za důsledek, že návštěvníci zvláště chráněných území, ale i podnikatelé, kteří mají navázány své podnikatelské aktivity na sportování v daných územích, usilují o co největší možnosti realizace sportovních aktivit.

Orgány ochrany přírody, ale i jiné správní orgány, tak v rámci své činnosti musí porovnávat – vážit jednotlivé veřejné zájmy. Veřejný zájem na ochraně přírody je veřejným zájmem etablovaným, ostatně i zákonodárce ji jako veřejný zájem deklaroval v ustanovení § 58 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „ZOPK“), a není třeba se jím pro účely tohoto příspěvku důkladněji zabývat. Nasnadě je však otázka, zda sport, resp. sportování obyvatelstva, lze považovat za zájem veřejný, přičemž hledání odpovědi na tuto otázku je předmětem tohoto příspěvku. Cílem tohoto příspěvku je nejenom odpovědět na tuto otázku, ale především nabídnout její řešení a východiska zejména pro účely činnosti orgánů ochrany přírody, které se musí vyrovnávat s kolizí veřejného zájmu na ochraně přírody při sportovních aktivitách ve zvláště chráněných územích, když například porovnávají kolidující veřejné zájmy při procesu vydávání opatření obecné povahy, kterým se zakazuje vstup na vymezená území a v důsledku tohoto opatření se pak omezí možnost sportovního využití daného zvláště chráněného území.⁶

² DODDS, Rachel a Richard BUTLER, eds. *Overtourism: issues, realities and solutions*. Berlin Boston: De Gruyter, 2019, s. 1.

³ Rok 2022 – Návštěvníci se po covidové pauze vrátili do hor a Krkonoše mají nový rekord. In: *Krkonošský národní park* [online]. 16. 5. 2023 [cit. 26.09.2023]. Dostupné z: <https://www.krnep.cz/aktuality/tz-rok-2022-navstevnici-se-po-covidove-pauze-vratili-do-hor-a-krkonose-maji-novy-rekord/>

⁴ *Klidové území tetřívka obecného, jeřába popelavého a perlorodky říční* [online]. Správa Národního parku Šumava, 2023, s. 15. Dostupné z: https://www.npsumava.cz/wp-content/uploads/2023/09/d_klidove_uzemi_nps_tetrivek_jerab_perlorodka.pdf

⁵ *Vypůjčená krajina* [online]. 2023. Dostupné z: <https://www.ceskatelevize.cz/porady/1095913550-nedej-se/223562248410002/>

⁶ V tomto případě je však v první řadě posuzován střet se svobodou pohybu a veřejným zájmem na prostupnosti krajiny.

Zvláště chráněná území jako místo pro sport?

Předtím než přikročím k hlavnímu tématu mého příspěvku, je třeba zodpovědět otázku, zda jsou zvláště chráněná území místem, která mají sloužit též ke sportování? Pro národní parky zákonodárce stanovil, že: „*posláním národních parků je naplňovat dlouhodobé cíle ochrany národních parků a také umožnit využití území ... k přírodě šetrnému turistickému využití.*”⁷ V ustanovení týkající se cílů ochrany v chráněných krajinných oblastech se normuje, že „*rekreační využití je přípustné, pokud nepoškozuje přírodní hodnoty chráněných krajinných oblastí.*”⁸ Dále ve výkladových ustanoveních v úvodu ZOPK se pak stanoví, že ochrana přírody se podle tohoto zákona zajišťuje mimo jiné „*ochranou krajiny pro ekologicky vhodné formy hospodářského využívání, turistiky a rekreace.*”⁹ Jak je patrné v žádném z ustanoveních ZOPK se však zákonodárce nezmiňuje o využití zvláště chráněných území pro účely sportování. Sport je naopak zpravidla prostřednictvím základních ochranných podmínek za určitých okolností zapovězen, když kupříkladu v národních parcích je mimo území obcí a zastavitelné plochy obcí zakázáno „*jezdit na kole nebo na koni mimo silnice, místní komunikace a místa vyhrazená orgánem ochrany přírody.*”¹⁰ Cílem tohoto krátkého exkurzu do platné legislativy nebylo pouze přejímat doslovné citace zákona, ale poukázat na nedostatečnou konzistenci přístupu zákonodárce při práci s odborným kinantropologickým pojmoslovím. Jsou termíny sport, turistika a rekreace výrazy synonymní? Není například rekreace pojmem nadřazeným sportu a turistice? Pojmy sport, turistika a rekreace mají, dle mého soudu, rozdílný význam, když každá z těchto aktivit si klade jiné cíle, ale i obsahově jsou odlišné. Nejen z výše uvedeného lze dovodit, že primárním cílem zvláště chráněných území v České republice je ochrana přírody a krajiny, přičemž rekreační využití těchto území je přípustné, ale musí být akcentováno, že je možné tyto funkce řadit pouze mezi sekundární cíle existence těchto území. Možnosti rekreace ve zvláště chráněných územích jsou pak široké, když za formu rekreace je možné označit například turismus, četbu knihy, sběr hub, pozorování ptactva, ale současně také sportovní aktivity. Sportovní aktivity ve zvláště chráněných územích je tak možné realizovat a management těchto zvláště chráněných území pak musí zajišťovat v rámci svých činností naplňování tohoto druhotného cíle zvláště chráněných území, ale jen do té míry, kdy bude zaručeno, že tato území budou plnit svou rekreační funkci. Jinými slovy řečeno, pak sportování ve zvláště chráněných územích je možné pouze za účelem rekreace, přičemž jiné formy sportu¹¹ je nutné odmítnout, resp. omezit.

⁷ Ustanovení § 15 odst. 4 ZOPK.

⁸ Ustanovení § 25 odst. 2 ZOPK.

⁹ Ustanovení § 2 odst. 2 písm. k) ZOPK.

¹⁰ Ustanovení § 16 odst. 2 písm. m) ZOPK.

¹¹ Např. sport výkoností či vrcholový.

Individuální trénink sportovců s cílem přípravy na profesionální soutěže nebo organizace výkonnostních soutěží nemohou být realizovány ve zvláště chráněných územích bez případné výjimky, a to zejména proto, že tyto činnosti nejsou v souladu s účelem existence zvláště chráněných území. Je také otázkou, zda tyto aktivity nelze považovat za výhradně soukromé zájmy.

Pakliže budeme kategorizovat jednotlivé sportovní činnosti, pak dojdeme k závěru, že za rekreační sporty můžeme považovat pouze ty formy sportovních činností, které jsou vykonávány ve volném čase za účelem odpočinku – rekreace. Z této krátké úvahy by jistě vyplynulo, že za rekreační sportovní činnosti lze považovat všechny sporty, které nevykonáváme výkonnostně či vrcholově. Je však třeba položit si otázku, zda všechny sportovní činnosti, sic vykonávané rekreační formou, jsou vhodné k tomu, aby byly provozovány ve zvláště chráněných územích. Domnívám se, že nikoliv, a právě významnou úlohu by při řešení těchto koncepčních otázek využití zvláště chráněných území měly sehrávat orgány ochrany přírody. Bylo by k předmětu ochrany nerozumné a necitlivé se domnívat, že by správní orgány měly umožňovat veškeré rekreační sportovní aktivity, neboť rekreovat se v zvláště chráněných územích lze i prostřednictvím jiných (sportovních) aktivit, a zvláště chráněná území pak stále budou plnit svůj rekreační účel.

Na tomto místě je vhodné připomenout, že například na území Spojených států amerických jsou vymezovány tzv. národní rekreační oblasti, ve kterých je účel rekreace, který zahrnuje i sportovní aktivity, postaven na roveň ochraně přírody.¹² Do budoucna by tak bylo více než vhodné, pokud by obdobná území, která kombinují cíle na ochraně přírody i rekreačním využití těchto území, vznikala i na území České republiky. Jako příhodné se například jeví využít pro tyto účely přírodní parky.¹³ Stojí také za úvahou, zda by takový významný sociální fenomén, kterým sport bezesporu je, neměl být důkladněji reflektován i v ZOPK, nicméně je třeba podotknout, že snahy o rozšíření sportovní legislativy v České republice dosud nebyly zásadněji úspěšné, a to ani v základních otázkách, které se vztahu sportu a práva dotýkají.¹⁴

Sportování obyvatelstva jako veřejný zájem

Jak již bylo uvedeno výše, pak ochrana přírody veřejným zájmem bezpochyby je. Dostáváme se tedy k otázce, zda je tomu tak i v případě sportu, který je stále častěji

¹² K tomu například *Spring Mountains National Recreation Area Act* (Dostupné: <https://www.congress.gov/bill/103rd-congress/house-bill/63>), který v ustanovení § 5 odst. a) bodu 4. stanoví, že: „Ministr, jednající prostřednictvím vedoucího lesní správy, spravuje rekreační oblast v souladu se zákony, pravidly a předpisy týkajícími se systému národních lesů a tohoto zákona, aby poskytoval veřejnosti výhody rekreace v přírodě, mimo jiné včetně lovu, rybolovu, odchyty, pěší turistiky, jízdy na koni, turistiky s batohem, horolezectví, táboření a studia přírody.“

¹³ Ustanovení § 12 odst. 3 ZOPK.

¹⁴ Např. pracovní právní vztahy sportovců nebo daňová legislativa.

provozován v oblastech zvláště chráněných území a díky tomu tak tyto zájmy mohou vzájemně kolidovat. Zákon č. 115/2001 Sb., o podpoře sportu charakterizuje sport jako veřejně prospěšnou činnost poskytovanou v celospolečenském zájmu, přičemž za hlavní význam podpory sportu a turistiky označuje „zlepšování kvality života občanů a jejich zdraví ve všech věkových skupinách.“¹⁵ Například slovenští zákonodárci byli v tomto směru odvážnější a veřejný zájem ve sportu výslovně stanovili v ustanovení § 2 zákona č. 440/2015 z.z., o športe: „Verejným záujmom v športe je podpora a rozvoj športu mládeže, zabezpečenie prípravy a účasti športovej reprezentácie Slovenskej republiky (ďalej len „športová reprezentácia“) na významnej súťaži, ochrana integrity športu a podpora zdravého spôsobu života obyvateľstva.“ Velmi důležitým v tomto vymezení je spojení „podpora zdravého způsobu života obyvateľstva“, což ostatně implikuje i česká právní úprava, a lze tak dojít k závěru, že sport je jednou z aktivit, kterou se stát snaží dosáhnout zlepšení celkového zdraví obyvateľstva. H. Westerbeek z australské University Victoria na otázku, zda existuje veřejný zájem ve sportu nahlíží z pohledu jeho pozitivních socioekonomických externalit, jako je snížení nákladů na zdravotní péči a investice do sociálního kapitálu obyvateľstva. H. Westerbeek konstatuje, že: „celkově lze říci, že ekonomické přínosy sportovní účasti naznačují, že ji lze považovat za veřejný statek, neboť přínosy přesahují rámec jednotlivých účastníků a jsou přínosem pro celou společnost.“¹⁶ Skeptický je však k označení podpory elitního (vrcholového) sportu jako veřejného zájmu, a to i přes jeho nepochybné ekonomické, diplomatické, sociální a jiné benefity, které s ním souvisejí. K obdobným záměrům jako H. Westerbeek v zásadě dochází i L. Križan a T. Gábriš, kteří uvádějí, že: „prvým činom pred tvorbou akýchkoľvek konkrétnych politík v oblasti športu by preto mali byť úvahy postavené na antickom rozvažovaní. Sú potrebné vecné diskusie s cieľom hľadať priesečníky naprieč politickým spektrom pri vyjasňovaní možného obsahu(ov) pojmov verejný záujem a verejná prospešnosť v športe z pohľadu práva, ktoré sú úzko spojené s ideami pojmu verejný statok v športe z pohľadu ekonómie. Rozhodnutia o ich následnej hierarchizácii vzhľadom na reálne ekonomické možnosti obce, mesta, kraja, štátu, ale i nadštátneho útvaru ako je EÚ, budú vždy politickými rozhodnutiami na základe hodnotového kompromisu väčšiny, či už táto bude mať povahu sociálne-demokratickú, liberálnu, konzervatívnu atď. Pohľady na obsah pojmu verejný záujem v športe, ktoré sú úzko spojené s ideami pojmu verejný statok v športe z pohľadu ekonómie, pritom často musia byť z pohľadu týchto základných ideových

¹⁵ Ustanovení § 1a odst. 1 zákona č. 115/2001 Sb., o podpoře sportu.

¹⁶ WESTERBEEK, Hans. Is sport (participation) a public or a private good? In: *Victoria University, Australia* [online]. zima. 2023 [cit. 17.08.2023]. Dostupné z: <https://www.vu.edu.au/about-vu/news-events/news/is-sport-participation-a-public-or-a-private-good>

*prúdov z povahy vecí v rozpore, ak nie až v priamom protiklade.*¹⁷ Z výše uvedeného dovozují, že veřejný zájem ve sportu existuje, ale je třeba jeho chápání korigovat a zúžit. Na základě teleologického, systematického, ale taktéž jazykového výkladu právních norem a judikatury¹⁸ docházím k závěru, že sportování obyvatelstva je možné považovat za veřejný zájem, a to pro jeho významné přínosy pro společnost, zejména v oblasti veřejného zdraví. Právě tato charakteristika zájmu na sportování obyvatelstva však má za důsledek, že jej však není možné považovat za samostatný veřejný zájem, ale musí být vymezován v kontextu a jako součást veřejného zájmu na ochraně zdraví, když „(p)rávo na ochranu zdraví se svou povahou blíží ustanovení o státním cíli (*Staatszielbestimmung*), neboť zakotvuje určitý závazek státu pečovat o veřejné zdraví a chránit ho. Jde tak vlastně o kolektivní odraz individuálního práva na zdraví, který transformuje veřejný zájem spočívající v zájmu společnosti na ochraně zdraví do podoby základního práva. Je to podstatné například z toho důvodu, že díky tomu může ochrana veřejného zdraví představovat legitimní cíl omezení jiného základního práva, který je v rámci testu proporcionality vyvažován.”¹⁹ Sport, resp. sportování obyvatelstva, by mělo být považováno za veřejný zájem pouze v případě, kdy je jeho hlavním cílem zlepšení zdraví obyvatelstva. Oproti tomu sportování na výkonností nebo vrcholové úrovni je třeba jako veřejný zájem odmítnout, a to zejména ve vztahu k míře jeho veřejné prospěšnosti. Domnívám se, že fakt, že české sportovní prostředí je z velké části financováno z veřejných prostředků nezavdává důvod k označení vrcholového či elitního sportování za zájem veřejný. Tento závěr potvrzuje i F. A. Hayek, který vyjádřil, že „často se mylně naznačuje, že všechny kolektivní zájmy jsou obecnými zájmy společnosti; avšak v mnoha případech může být uspokojování kolektivních zájmů jistých skupin s obecnými zájmy společnosti v naprostém rozporu. Celé dějiny vývoje demokratických institucí jsou dějinami boje za to, aby se jednotlivým skupinám zabránilo ve zneužití vlády ve prospěch kolektivních zájmů těchto skupin.”²⁰ Mám tedy za to, že je možné shledat, že ve společnosti existuje veřejný zájem na sportování obyvatelstva, je však nutné připomenout, že tomuto neodpovídá veřejný zájem ve sportu.

¹⁷ GÁBRIŠ, Tomáš a Ladislav KRIŽAN. Veřejný zájem v športe ako základ pre tvorbu a implementáciu politik v športe. In: *Sport a politika*. Praha : Univerzita Karlova, Fakulta tělesné výchovy a sportu, 2010, s. 36.

¹⁸ Např. Nález Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2005 sp. zn. Pl. ÚS 24/04 nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5. 2013 sp. zn. 6 As 65/2012-161.

¹⁹ TOMOSZEK, Maxim. Čl. 31: Právo na zdraví. Listina základních práv a svobod - Beck-online. In: [cit. 03.10.2023]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembsgfpwk232ge4texzrfzrwymzr>

²⁰ HAYEK, Fridrich August von. *Právo, zákonodárství a svoboda*. Tomáš JEŽEK, přel.. Praha: Academia, 1991, s. 14.

Kolize veřejných zájmů v praxi

Výše uvedené závěry je možné využít zejména při činnosti orgánů ochrany přírody, a to jak při plnění úkolů, které lze považovat za výkon veřejné právy vrchnostenské,²¹ tak při správě koordinační²² a pečovatelské.²³ Orgány ochrany přírody se v několika případech při svých činnostech vztahem ochrany přírody a sportovních činností zabývaly. Aktuálně se tak stalo například při procesu vydávání opatření obecné povahy podle ustanovení § 64 ZOPK²⁴ v Národním parku Šumava.²⁵ Správa národního parku se v odůvodnění tohoto abstraktně-konkrétního správního aktu²⁶ vypořádávala i s kolizí jednotlivých veřejných zájmů a nepřímo se tak dotkla i sportovních činností na území Národního parku Šumava. Přestože toto odůvodnění vykazuje jisté terminologické a právně-teoretické nedostatky²⁷ je z něj patrné jakými úvahami se správní orgán řídil a umožňuje tak přezkoumat hledisko proporcionality.²⁸ Důležitým argumentem, který uplatňují orgány ochrany přírody i při vydávání jiných správních aktů²⁹ je faktor zachování rozsahu turistických tras v daném území. V opozici vůči tomuto argumentu stojí tendence rozšiřovat sportovní infrastrukturu, v tomto konkrétním případě turistické trasy. To je důsledkem rostoucí mobility jednotlivců, kteří mají zvýšené možnosti dosáhnout vzdálenějších a náročnějších lokalit, například díky používání elektrokol. Rozvoj a větší popularita sportů, se kterými management péče o zvláště chráněná území doposud nepočítal,³⁰ je také oponujícím argumentem. Stejně může být oprávněné namítat, že na „druhé straně“ Šumavy, v Národním parku Bavorský les, je ve velké části tohoto zvláště

²¹ Např. udělování výjimky podle ustanovení § 43 odst. 1 ZOPK např. při procesu povolování sportovních akcí.

²² Např. při vyhrazování a značení turistických cest v klidových zónách národních parků podle ustanovení § 17 odst. 2 ZOPK.

²³ Např. budování nouzových nocovišť ve zvláště chráněných územích nebo při péči o cyklotrasy.

²⁴ Ustanovení § 64 ZOPK: „*Hrozí-li poškození území v národních parcích, národních přírodních rezervacích, národních přírodních památkách a v první zóně chráněných krajinných oblastí nebo poškození jeskyně, zejména nadměrnou návštěvností, může orgán ochrany přírody po projednání s dotčenými obcemi opatřením obecné povahy omezit nebo zakázat přístup veřejnosti do těchto území nebo jejich částí. Zákaz či omezení vstupu musí být řádně vyznačeny na všech přístupových cestách a vhodným způsobem i na jiných místech v terénu.*“

²⁵ *Návrh opatření obecné povahy o omezení vstupu z důvodu ochrany přírody* [online]. Správa Národního parku Šumava, 2023. Dostupné z: https://www.npsumava.cz/wp-content/uploads/2023/07/navrh_ooop_final-1.pdf

²⁶ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. V Praze: C.H. Beck, 2021, s. 186.

²⁷ Např. opatření obecné povahy nerozlišuje mezi veřejným zájmem (ochrana přírody) a základním právem (svoboda pohybu).

²⁸ Srov. např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 9. 2016, sp. zn. 5 As 194/2014-36.

²⁹ Srov. např. Nová zonace a návrh klidových území. In: *Národní park Šumava* [online] [cit. 04.10.2023]. Dostupné z: <https://www.npsumava.cz/sprava-np/nova-zonace-a-navrh-klidovych-uzemi/>

³⁰ Např. skialpinismus.

chráněného území povolen pohyb osob mimo značené trasy. S ohledem na primární účel Národního parku Šumava, kterým je ochrana přírody, a za současného respektování sekundárních cílů, včetně rekreace, lze usoudit, že tato opatření jsou vhodná, potřebná a přiměřená.

Závěr

Domnívám se, že sport ve zvláště chráněných územích je třeba akceptovat jako jednu z forem rekreace. S touto formou aktivity provozované ve zvláště chráněných územích se bude muset právo jako jeden z normativních systémů vyrovnat a určit způsoby její realizace. Zde je třeba připomenout názor O. Vítka, že „(p)ředstavu, že by praktická ochrana přírody a krajiny byla jednodušší, kdyby do přírody stále někdo nevstupoval (ať už jako návštěvník, investor nebo v jiné roli), je třeba kategoricky odmítnout. Nemůžeme totiž čekat pochopení pro ochranné snahy od veřejnosti, která by všechen čas trávila jen uvnitř měst prací na počítači nebo sledováním televize. Takové veřejnosti bychom jen stěží dokázali vysvětlit, že je třeba šetřit s pitnou vodou nebo neodhazovat odpadky z okénka auta.“³⁴ Nejenom díky dostupnosti sportovních aktivit a jejich pozitivním vlivům na společnost je nutné začít brát na zřetel veřejný zájem na sportování obyvatelstva. Tento veřejný zájem by měl být respektován a řádně zohledněn v právních i praktických aspektech správy zvláště chráněných území a měl by být řešen v souladu s jeho skutečným významem a potřebami. Na druhou stranu je třeba reflektovat i primární cíl existence zvláště chráněných územích, kterým je ochrana přírody a při realizaci sportovních činností je třeba omezit se pouze na výkon rekreačních forem sportovních činností ve zvláště chráněných územích, přičemž zcela ne všechny formy rekreačních sportovních aktivit v nich mohou být realizovány.

Seznam použité literatury:

1. DODDS, Rachel a Richard BUTLER, eds. *Overtourism: issues, realities and solutions*. Berlin Boston: De Gruyter, 2019. De Gruyter studies in tourism volume 1. ISBN 978-3-11-060736-9.
2. GÁBRIŠ, Tomáš a Ladislav KRIŽAN. Veřejný zájem v športe ako základ pre tvorbu a implementáciu politik v športe. In: *Sport a politika*. Praha: Univerzita Karlova, Fakulta tělesné výchovy a sportu, 2010, s. 172. ISBN 978-80-86317-82-3.
3. HAYEK, Fridrich August von. *Právo, zákonodárství a svoboda*. Tomáš JEŽEK, přel.. 1. vyd. Praha: Academia, 1991. ISBN 80-200-0309-6.

³⁴ HUŠEK, Jiří a Ondřej VÍTEK. Jak na rekreaci a sport. [online]. roč. 2010, č. zvláštní [cit. 10.07.2023]. Dostupné z: <https://www.casopis.ochranaprirody.cz/zvlastni-cislo/jak-na-rekreaci-a-sport/>

4. HUŠEK, Jiří a Ondřej VÍTEK. Jak na rekreaci a sport. [online]. roč. 2010, č. zvláštní [cit. 10.07.2023]. Dostupné z: <https://www.casopis.ochranaprirody.cz/zvlastni-cislo/jak-na-rekreaci-a-sport/>
5. KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. 2. vydání. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2021. ISBN 978-80-7400-820-7.
6. SPRÁVA KRNP. Rok 2022 – Návštěvníci se po covidové pauze vrátili do hor a Krkonoše mají nový rekord. In: *Krkonošský národní park* [online]. 16. 5. 2023 [cit. 26.09.2023]. Dostupné z: <https://www.krnapp.cz/aktuality/tz-rok-2022-navstevnici-se-po-covidove-pauze-vratili-do-hor-a-krkonose-maji-novy-rekord/>
7. TOMOSZEK, Maxim. Čl. 31: Právo na zdraví. Listina základních práv a svobod - Beck-online. In: [cit. 03.10.2023]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembsgfpwk232ge4texzrfzrwymzr>
8. WESTERBEEK, Hans. Is sport (participation) a public or a private good? In: *Victoria University, Australia* [online]. zima. 2023 [cit. 17.08.2023]. Dostupné z: <https://www.vu.edu.au/about-vu/news-events/news/is-sport-participation-a-public-or-a-private-good>
9. *Klidové území tetřívka obecného, jeřába popelavého a perlorodky říční* [online]. Správa Národního parku Šumava, 2023. Dostupné z: https://www.npsumava.cz/wp-content/uploads/2023/09/d_klidove_uzemi_nps_tetrivek_jerab_perlorodka.pdf
10. *Návrh opatření obecné povahy o omezení vstupu z důvodu ochrany přírody* [online]. Správa Národního parku Šumava, 2023. Dostupné z: https://www.npsumava.cz/wp-content/uploads/2023/07/navrh_oop_final-1.pdf
11. Nová zonace a návrh klidových území. In: *Národní park Šumava* [online] [cit. 04.10.2023]. Dostupné z: <https://www.npsumava.cz/sprava-np/nova-zonace-a-navrh-klidovych-uzemi/>
12. *Vypůjčená krajina* [online]. 2023. Dostupné z: <https://www.ceskatelevize.cz/porady/1095913550-nedej-se/223562248410002/>

Kontaktní údaje

Mgr. Václav Brabec, MPA

vaclav.brabec@prf.cuni.cz

Právnická fakulta Univerzity Karlovy

Katedra práva životního prostředí

ACCESS TO JUSTICE IN ENVIRONMENTAL MATTERS IN THE EU UNDER THE REVISED AARHUS REGULATION¹

Jakub Kanický²

Abstract: The Aarhus Regulation (No 1367/2006), a key legal instrument of the European Union (EU), has long been regarded as a crucial mechanism for promoting transparency, public participation, and access to justice in environmental matters. In 2021, a significant amendment was introduced to this regulation, aiming especially to reinforce access to justice in environmental decision-making. This presentation critically examines the impact of the 2021 amendment to the Aarhus Regulation on advancing the public interest in environmental protection in the EU. The analysis considers the extent to which the amendment fosters greater access to justice in environmental matters. It examines the opportunities for the public to access justice and seek remedies in cases of non-compliance with environmental law. It also addresses the potential challenges related to the revised Aarhus Regulation.

Key words: Aarhus Regulation – environmental governance – access to justice

The Importance of Review Procedures for the Balancing of Public and Private Interests in Environmental Protection

Seeking balance between public and private interests lies at the very heart of environmental law. The balancing takes place in various decision-making procedures which are governed by various legal frameworks.³ What enhances the quality of such procedures is the amenability of the adopted decisions to an equitable review within which illegality may effectively be pleaded. Even in cases related to environmental law which often involve complex scientific and technical considerations beyond the expertise of judges trained in law, judicial or a comparable type of review still represents an important guarantee to ensure that the decision-making process is thorough and that the adopted decision is well justified and based on sound arguments and an appraisal of all the relevant facts.⁴

¹ This paper was supported by Charles University, project GA UK No. 239723, "Legal Regulation of Waste in a Circular Economy".

² Charles University, Faculty of Law.

³ This also applies to abstract rulemaking.

⁴ BAZELON, David L. The Impact of the Courts on Public Administration. *Indiana Law Journal*. Vol. 52, No. 1 (1976), p. 107.

Decisions adopted under environmental law very often affect the legal sphere of many individuals and entities. For example, the ban of a chemical substance used in agriculture may have important positive effects on the environment but at the same significant positive or negative impacts on farmers, consumers, and other parts of the society. Environmental problems are therefore often polycentric in nature (i. e. they affect many parts of the society) which makes environmental decision-making particularly difficult.⁵ The crucial question then is to what extent judicial review should be allowed, i. e. to whom and under what conditions it should be open. In other words, what matters is to whom the law should grant legal standing (*locus standi*).⁶

In general, standing should be granted to those directly affected or concerned in their rights or duties by the decision in question. Thus, for example, where a decision regulates an industrial activity, such as the operation of a factory, in order to secure a higher level of environmental protection, the operator to whom the decision is addressed should, as a rule, be able to contest the decision.⁷ It is the fulfilment of the fundamental right to an effective legal remedy.⁸ The protection of private interests, especially of economic operators, is thus ensured by general means of judicial review based on the concept of "direct concern".⁹

In order to maintain a balance between the protection of private and public interests, the possibility of an effective legal remedy should also be provided to others for the purpose of protecting the public interest in environmental protection. In this case, it is more complicated to establish appropriate criteria of legal standing. The environment cannot protect itself by legal means.¹⁰ Therefore, environmental protection by legal means will always have to be sought by someone else. Generally, standing could be granted to individuals who, by enforcing their own right to a healthy environment, will also contribute to the promotion of the public interest in environmental protection. Standing could also be granted to associations bringing

⁵ FULLER, Lon L. – WINSTON, Kenneth I. The Forms and Limits of Adjudication. *Harvard Law Review*. Vol. 92, No. 1 (1978), pp. 353-409.

⁶ HILSON, Chris – CRAM, Ian. Judicial review and environmental law – is there a coherent view of standing? *Legal Studies (Society of Legal Scholars)*. Vol. 16, No. 1 (1996), pp. 1-27.

⁷ See e. g. the fourth paragraph of Article 263 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU), CELEX: 12012E/TXT.

⁸ See e. g. the first paragraph of Article 47 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union, CELEX: 12012P/TXT.

⁹ According to the caselaw of the Court of Justice, direct concern requires that „*firstly, the contested Community measure must directly affect the legal situation of the individual and, secondly, it must leave no discretion to its addressees, who are entrusted with the task of implementing it, such implementation being purely automatic and resulting from Community rules without the application of other intermediate rules*“ (judgement of the General Court of 25 October 2011, *Microban*, T-262/10, para. 27).

¹⁰ Opinion of Advocate General Kokott of 18 October 2012, C-260/11, para. 42.

together such individuals.¹¹ Apart from that, standing could also be granted to non-governmental organisations (NGOs) whose main purpose is the protection of the environment in the public interest in general and who could have standing regardless of whether they are directly concerned.¹²

This paper discusses the issue of legal standing and access to legal protection in environmental matters in European Union (EU) law in relation to the so-called Aarhus Convention.¹³ It focuses particularly on the promotion of the public interest in environmental protection by individuals and non-governmental organizations through judicial and administrative review before bodies and institutions of the EU. Although the issue of access to justice in environmental matters is usually discussed primarily at the level of national law, it is also of considerable importance at the European level, especially with regard to the growing number of acts under environmental law which are adopted at the European level.¹⁴

The Aarhus Convention and Access to Justice in the EU: How It Used to Be

The minimum standards for legal standing in environmental matters are governed by the Aarhus Convention, especially its Article 9 which is the so-called third pillar of the Aarhus Convention on access to justice.¹⁵ Under Article 9, Parties to the Aarhus Convention are obliged to provide access to an adequate and effective review procedure in the case of violation of environmental law under the first two pillars of the Convention (access to environmental information and public participation in environmental decision-making).

Apart from that, Parties undertake to *"ensure that, where they meet the criteria, if any, laid down in its national law, members of the public have access to administrative*

¹¹ Under EU law, actions for annulment brought by associations are admissible *"where the association represents the interests of its members, who would themselves be entitled to bring proceedings"*. See order of the General Court of 8 May 2019, *Carvalho*, T-330/18, para. 51.

¹² It is questionable whether environmental NGOs not representing the interests of its members could demonstrate being directly concerned. See LEONELLI, Giulia Claudia. Access to the EU Courts in Environmental and Public Health Cases and the Reform of the Aarhus Regulation: Systemic Vision, Pragmatism, and a Happy Ending. *Yearbook of European Law*. Vol. 40 (2021), p. 241.

¹³ Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters (1998), 2161 UNTS 447.

¹⁴ For a recent example, see proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a framework for setting ecodesign requirements for sustainable products and repealing Directive 2009/125/EC, CELEX: 52022PC0142. Under this proposal, the European Commission would be empowered to adopt delegated acts setting out ecodesign requirements for almost any product placed on the European market. This proposal arguably has a huge potential for environmental protection but also calls for adequate procedural safeguards.

¹⁵ KINGSTON, Suzanne – HEYVAERT, Veerle. – ČAVOŠKI, Aleksandra. *European Environmental Law*. New York: Cambridge University Press, 2017, pp. 176–179. ISBN 9781107640443.

or judicial procedures to challenge acts and omissions by private persons and public authorities which contravene provisions of its national law relating to the environment".¹⁶ Such procedures "shall provide adequate and effective remedies, including injunctive relief as appropriate, and be fair, equitable, timely and not prohibitively expensive".¹⁷

The Parties are thus obliged to provide access to justice to (selected) members of the public in the event of almost any violation of environmental law.¹⁸ Nonetheless, the Convention leaves quite a wide margin of discretion to the Parties in how to implement these obligations. The Convention does not require Parties to allow for an *actio popularis* in their legal orders.¹⁹ However, the criteria for access to justice cannot be overly restrictive. Access to administrative or judicial review procedures in the case of contravention of environmental law should be a rule, not an exception.²⁰ Not all NGOs acting solely for the purposes of environmental protection may be excluded from access to justice.²¹

The European Community (EC) acceded to the Aarhus Convention in 2005.²² As Party to the Convention, it was faced with the question of how to implement the obligations arising from the Convention in relation to its institutions and bodies. Article 9 (3) of the Convention, requiring granting the right to challenge acts and omissions by private persons and public authorities which contravene environmental law, enables Parties to ensure access to legal protection through administrative or

¹⁶ Article 9 (3) of the Aarhus Convention.

¹⁷ Article 9 (4) of the Aarhus Convention.

¹⁸ Under Article 2 (2) of the Aarhus Convention, public authorities do not include bodies or institutions acting in a judicial or legislative capacity. Acts or omissions of these bodies and institutions are therefore excluded from the scope of Article 9 (3) of the Convention.

¹⁹ The issue of *actio popularis* was one of the most debated issues during the negotiations of the Convention. In the end, there is no requirement for *actio popularis* under the Convention. See JENDROSKA, Jerzy. Aarhus Convention and Community Law: the Interplay. *Journal for European Environmental & Planning Law*. Vol. 2, No. 1 (2005), p. 19.

²⁰ Findings and recommendations of the Compliance Committee with regard to compliance by Belgium with its obligations under the Aarhus Convention in relation to the rights of environmental organizations to have access to justice (Communication ACCC/C/2005/11 by Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen VZW (Belgium)) [online]. 28 July 2006, ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2, para. 36 [cit. 2023-10-07]. Available at: <https://unece.org/DAM/env/pp/compliance/C2005-11/ece.mp.pp.c.1.2006.4.add.2.e.pdf>.

²¹ Findings and recommendations of the Compliance Committee with regard to communication ACCC/C/2008/32 (Part II) concerning compliance by the European Union [online]. 17 March 2017, ECE/MP.PP/C.1/2017/7, para. 73 [cit. 2023-10-07]. Available at: <https://unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/CC-57/ece.mp.pp.c.1.2017.7.e.pdf>.

²² Council Decision 2005/370/EC of 17 February 2005 on the conclusion, on behalf of the European Community, of the Convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters, CELEX: 32005D0370.

judicial procedures.²³ However, the EC had in fact relatively limited possibilities of how to implement Article 9 (3) of the Convention.

With regards to the possibility of judicial review, the EC was primarily limited by the fact that the conditions for judicial review are determined directly by primary law (the founding Treaties). Allowing wider access to judicial protection to align it with the Aarhus Convention would thus require a change in primary law. Secondary law, e. g. a regulation, cannot extend legal standing beyond primary law due to the hierarchy of legal norms and the principle of conferral of powers.²⁴

In fact, a change in primary law would be necessary for the EC to live up to its obligations under the Convention. Back in 2005, when the EC acceded to the Convention, any natural or legal person had the right to institute proceedings before the Court of Justice against a decision of EC institutions or bodies only (1) if the decision was addressed to that person or (2) if the decision was of direct and individual concern to that person.²⁵

In the field of environmental law, decisions will not usually be addressed to members of the public who seek to promote the public interest in environmental protection. Decisions will usually be addressed to economic operators whose activity is e. g. a source of environmental pollution. For that reason, members of the public could rarely use the first possibility of access to judicial protection provided by primary law.

Neither could members of the public use the second option of access to judicial protection, requiring direct and individual concern. The caselaw of the Court of Justice interpreted this condition in such a restrictive manner (the *Plaumann* doctrine)²⁶ that its fulfilment by members of the public in environmental matters is impossible in practice.²⁷

The conditions of legal standing defined by primary law, therefore, could not meet the requirements of the Aarhus Convention, as they allowed access to judicial protection for members of the public only in very few cases. Changing primary law to

²³ During the negotiation of the Convention, the inclusion of administrative procedures alongside judicial procedures in Article 9 (3) was strongly advocated by the United Kingdom which often provides for the possibility of administrative appeals to quasi-judicial tribunals in its national law. See JENDROSKA, Jerzy. Access to Justice in the Aarhus Convention – Genesis, Legislative History and Overview of the Main Interpretation Dilemmas. *Journal for European Environmental & Planning Law*. Vol. 17, No. 4 (2020), p. 396.

²⁴ Order of the Court of First Instance of 28 November 2005, *EEB and Stichting Natuur en Milieu*, joined Cases T-236/04 and T-241/04, para. 71.

²⁵ Article 230 of the Treaty establishing the European Community, CELEX: 12002E/TXT.

²⁶ Judgement of the Court of Justice of 15 July 1963, *Plaumann*, Case 25-62.

²⁷ ALBORS-LLORENS, Albertina. Sealing the Fate of Private Parties in Annulment Proceedings? The General Court and the New Standing Test in Article 263(4) TFEU. *The Cambridge Law Journal*. Vol. 71, No. 1 (2012), pp. 52-55.

implement the Convention would be time-consuming and difficult to achieve because it would require reaching political consensus on how exactly to implement the Convention. It was therefore obvious that the option of judicial procedures, which the Convention envisages as one of the options under Article 9 (3), was possible only to a very limited extent in the conditions of the EC.

As a result, the EC had to make use of the second option provided by Article 9 (3) of the Aarhus Convention, i. e. administrative review procedures. In 2006, the EC adopted the so-called Aarhus Regulation.²⁸ The Aarhus Regulation was meant to implement all three pillars of the Aarhus Convention with regards to EC institutions and bodies. As regards Article 9 (3) of the Convention, the Aarhus Regulation established a new administrative procedure called "internal review".²⁹

Under this new procedure, members of the public were given the right to make a request for an internal review of an administrative act (or omission) under environmental law of an EC institution or body. However, the procedure had several limitations.

First, only environmental NGOs fulfilling certain criteria (notably being active for at least two years) had the right to make request for an internal review.³⁰ Individuals were excluded, even though they are also members of the public. Although one of the main benefits of the Aarhus Convention is the recognition of the importance of environmental NGOs, individuals promote environmental protection as well. Therefore, they cannot be completely excluded from access to legal protection.

Second, only administrative acts of individual scope could be subject to internal review. This significantly limited the scope of internal review, as administrative acts of individual scope (i. e. predominantly decisions)³¹ were adopted only rarely at the European level. Individual decision-making usually belonged to the Member States, while European institutions and bodies usually adopted abstract administrative acts. Interestingly, the limitation of internal review to acts of individual scope was found to be in contravention of the Aarhus Convention by the General Court and part of the

²⁸ Regulation (EC) No 1367/2006 of the European Parliament and of the Council of 6 September 2006 on the application of the provisions of the Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters to Community institutions and bodies, CELEX: 32006R1367.

²⁹ *Ibidem*, Article 10.

³⁰ *Ibidem*, Article 11.

³¹ Decisions under EU law are usually acts of individual scope. Nevertheless, when evaluating the scope of decisions, account must be taken of their purpose and content. In specific cases, decisions may also represent acts of general scope. See e. g. order of the Court of Justice of 8 April 2008, *Saint-Gobain Glass*, C-503/07 P, para. 71; judgement of the General Court of 14 June 2012, *Vereniging Milieudéfensie*, T-396/09, para. 32-34.

Aarhus Regulation was thus found invalid.³² However, the judgement of the General Court was later overturned by the Court of Justice.³³

Third, the internal review was carried out by the same institution or body which adopted the challenged administrative act. Thus, the request for an internal review did not have a devolutive effect. This significantly reduced the effectiveness of internal review because the same body will naturally tend to maintain the challenged act as it is.

Fourth, NGOs which made a request for an internal review could afterwards institute proceedings before the Court of Justice "*in accordance with the relevant provisions of the Treaty*".³⁴ This was interpreted by the Court of Justice as meaning that NGOs may bring an action for annulment only against the decision to reject a request for internal review and not against the challenged administrative act itself because only the rejection decision is an act addressed to the NGO within the meaning of the relevant provisions of the Treaty. The challenged administrative act would thus not be reviewed by the Court.³⁵ This even further reduced the effectiveness of the review. The lack of devolutive effect and the lack of judicial review of the challenged administrative act are interrelated problems. If the internal review was carried out by an independent body, then it would rather be possible to argue that judicial review of the challenged administrative act should be excluded. But this was not the case. Taking into account the above reasons, it was not surprising that in 2017 the non-judicial Aarhus Convention Compliance Committee (ACCC)³⁶ concluded that the EU failed "*to comply with article 9, paragraphs 3 and 4, of the Convention with regard to access to justice by members of the public because neither the Aarhus Regulation, nor the jurisprudence of the CJEU implements or complies with the obligations arising under those paragraphs*".³⁷

³² Judgement of the General Court of 14 June 2012, *Stichting Natuur en Milieu and Pesticide Action Network Europe*, T-338/08, para. 79-84.

³³ Judgement of the Court of Justice of 13 January 2015, *Stichting Natuur en Milieu and Pesticide Action Network Europe*, joined Cases C-404/12 P and C-405/12 P, para. 46-47.

³⁴ Regulation (EC) No 1367/2006, *op. cit.*, Article 12.

³⁵ See e. g. judgement of the General Court of 15 December 2016, *TestBioTech*, T-177/13, para. 53; judgement of the General Court of 4 April 2019, *DEHP*, T-108/17, para. 28; judgement of the Court of Justice of 12 September 2019, *TestBioTech*, C-82/17 P, para. 38.

³⁶ SAMVEL, Gor. Non-Judicial, Advisory, Yet Impactful? The Aarhus Convention Compliance Committee as a Gateway to Environmental Justice. *Transnational Environmental Law*. Vol. 9, No. 2 (2020), pp. 211-238

³⁷ Findings and recommendations of the Compliance Committee with regard to communication ACCC/C/2008/32 (Part II) concerning compliance by the European Union [online]. 17 March 2017, ECE/MP.PP/C.1/2017/7, para. 121 [cit. 2023-10-07]. Available at: <https://unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/CC-57/ece.mp.pp.c.1.2017.7.e.pdf>

The problem did not lie in the fact that the EU provided for an administrative rather than a judicial review procedure. Only certain aspects of the administrative procedure, some of which were discussed above, were problematic. It was therefore clear that the EU would have to prepare a revision of the Aarhus Regulation in order to bring the internal review into compliance with the Aarhus Convention, taking into account the findings of the ACCC.³⁸

The Aarhus Convention and Access to Justice in the EU: How It Is Today

Following the findings of the ACCC, the Council of the EU requested the European Commission to submit a study on the Union's options for addressing the findings and, if appropriate, prepare a legislative proposal for a revision of the Aarhus Regulation.³⁹ The Commission prepared both. The legislative proposal was even consulted with the ACCC to ascertain whether it was sufficient to achieve compliance with the Aarhus Convention. The ACCC generally welcomed the proposal but also made certain comments which partly influenced the final form of the proposal.⁴⁰

Finally, in October 2021, the Aarhus Regulation was amended by Regulation (EU) 2021/1767.⁴¹ The amendment is fully applicable from 29 April 2023, so it is still quite early to assess its real benefits.⁴² However, it deals at least partially with some of the problems discussed above. It brought about two major changes:

First, it widened the scope of administrative acts which may be subject to an internal review. Internal review is no longer limited to acts of individual scope but is now open to "*any non-legislative act adopted by a Union institution or body, which has legal and external effects and contains provisions that may contravene environmental law*".⁴³ Thus, for example, even delegated or implementing acts of the European

³⁸ For a detailed account of the history of the proceedings related to the findings of the ACCC, see BECHTEL, Sebastian D. Access to justice on EU level: The long road to implement the Aarhus Convention. *The Opole Studies in Administration and Law*. Vol. 19, No. 2 (2021), pp. 22-29.

³⁹ Council Decision (EU) 2018/881 of 18 June 2018 requesting the Commission to submit a study on the Union's options for addressing the findings of the Aarhus Convention Compliance Committee in case ACCC/C/2008/32 and, if appropriate in view of the outcomes of the study, a proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 1367/2006, CELEX: 32018D0881.

⁴⁰ Advice by the Aarhus Convention Compliance Committee to the European Union concerning the implementation of request ACCC/M/2017/3 [online]. 12 February 2021 [cit. 2023-10-07]. Available at: https://unece.org/sites/default/files/2021-02/M3_EU_advice_12.02.2021.pdf.

⁴¹ Regulation (EU) 2021/1767 of the European Parliament and of the Council of 6 October 2021 amending Regulation (EC) No 1367/2006 on the application of the provisions of the Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters to Community institutions and bodies, CELEX: 32021R1767.

⁴² *Ibidem*, Article 2.

⁴³ *Ibidem*, Article 1 (1) (g).

Commission in the form of regulations, which play an important role in EU law and determine significantly the level of environmental protection, will now be amenable to an internal review.⁴⁴ In this respect, the revised Aarhus Regulation can now be seen as being in compliance with the Aarhus Convention which excludes from its scope only acts of bodies or institutions acting in a judicial or legislative capacity.⁴⁵ It also brings more coherence with EU primary law since the Treaty on the Functioning of the European Union now grants legal standing before the Court of Justice of the EU to any natural or legal person against a regulatory act which is of direct concern to them and does not entail implementing measures.⁴⁶ According to the caselaw of the Court of Justice, regulatory acts comprise all acts of general application apart from legislative acts, i. e. non-legislative acts with legal and external effects.⁴⁷

Second, a request for an internal review may now be made by a wider range of subjects. Apart from environmental NGOs active for at least two years who already could request an internal review before, the internal review is now open to all other members of the public, i. e. individuals, groups of individuals or associations, who can demonstrate (1) impairment of their rights caused by the alleged contravention of Union environmental law and that they are directly affected by such impairment in comparison with the public at large, or (2) a sufficient public interest and that the request is supported by at least 4 000 members of the public residing or established in at least five Member States, with at least 250 members of the public coming from each of those Member States.⁴⁸

The first of the two new options will be useful especially for affected individuals who will only have to demonstrate direct affection of their rights (such as the right to health or to a healthy environment) which is a reasonable and balanced requirement for legal standing. According to the express will of the legislator, they will not have to demonstrate being directly and individually concerned in the sense of the CJEU *Plaumann* doctrine which is extremely difficult to satisfy.⁴⁹

The second of the two new options will arguably be a little more difficult to give effect to in practice because it will require campaigning in at least five Member States. It will therefore usually be easier for an environmental NGO active for at least two years to make a request for an internal review. Unlike the other new option, however, this option enables the promotion of environmental protection not because an individual

⁴⁴ For example, Commission implementing regulations setting out active substances approved for plant protection products; Commission implementing regulations setting out ecodesign requirements for energy-related products.

⁴⁵ Article 2 (2) of the Aarhus Convention.

⁴⁶ Article 263 TFEU.

⁴⁷ Judgement of the General Court of 25 October 2011, *Microban*, T-262/10, para. 21.

⁴⁸ Regulation (EU) 2021/1767, *op. cit.*, Article 1 (3).

⁴⁹ *Ibidem*, para. 19 of the preamble.

is affected but purely in the public interest. Internal review thus opened to environmental protection both in the private (individual) and public interest.⁵⁰

Conclusion: Future Challenges

We need to wait to see how the new provisions of the Aarhus Regulation will be implemented in practice. However, it can be assumed that with the aforementioned changes, the EU has basically managed to solve the problems of too narrowly defined object and subjects of the internal review procedure. Unfortunately, what remained untouched by the revised Aarhus Regulation is the problem of the effectiveness of internal review due to the absence of a devolutive effect and the lack of judicial review of the challenged administrative act.

This issue will still have to be addressed, as even the ACCC expressed its doubts whether the internal review under such conditions could satisfy the requirements of the Convention for an adequate, effective, fair and equitable remedy. The EU has at least two options in this respect:

First, it could create a specialized body with review powers, so that the devolutive effect is ensured. The establishment of such a body is possible under the Treaty on the Functioning of the European Union⁵¹, and a few such bodies have already been established and are working successfully.⁵² This specialized body could be composed of independent legal and scientific experts to ensure both effectiveness and expertise of the internal review. Thanks to the presence of scientific experts, this body could even allow for a more rigorous factual review than a court.

Second, the Court of Justice could change its caselaw and allow for a judicial review of the challenged administrative act along with a review of the decision to reject a request for an internal review. This option, suggested by the ACCC, would also solve the issue of insufficient effectiveness of internal review.⁵³ However, it is questionable whether it would be compatible with the Treaties. Such an interpretation would amount to an extensive reading of the Treaties.

It can be concluded that even though the revised Aarhus Regulation addressed some issues of access to justice, other problems persist and will have to be dealt with.

⁵⁰ DE LUCIA, Luca. The New Aarhus Regulation and the Defensive Behaviour of the European Legislator. *Review of European Administrative Law*. Vol. 15, No. 2 (2022), p. 18.

⁵¹ Article 263 (5) TFEU.

⁵² For example, Board of Appeal of the European Chemicals Agency; Board of Appeal of the European Union Intellectual Property Office. See in general CHAMON, Merijn – VOLPATO, Annalisa – ELIANTONIO, Mariolina. *Boards of appeal of EU agencies: towards judicialization of administrative review?*. New York: Oxford University Press, 2022. ISBN 978-0-19-284929-8.

⁵³ Findings and recommendations (Part II), *op. cit.*, para. 114-119.

Bibliography

1. ALBORS-LLORENS, Albertina. Sealing the Fate of Private Parties in Annulment Proceedings? The General Court and the New Standing Test in Article 263(4) TFEU. *The Cambridge Law Journal*. Vol. 71, No. 1 (2012), pp. 52-55.
2. BAZELON, David L. The Impact of the Courts on Public Administration. *Indiana Law Journal*. Vol. 52, No. 1 (1976), pp. 101-110.
3. BECHTEL, Sebastian D. Access to justice on EU level: The long road to implement the Aarhus Convention. *The Opole Studies in Administration and Law*. Vol. 19, No. 2 (2021), pp. 19-42.
4. CHAMON, Merijn – VOLPATO, Annalisa – ELIANTONIO, Mariolina. *Boards of appeal of EU agencies: towards judicialization of administrative review?*. New York: Oxford University Press, 2022. ISBN 978-0-19-284929-8.
5. DE LUCIA, Luca. The New Aarhus Regulation and the Defensive Behaviour of the European Legislator. *Review of European Administrative Law*. Vol. 15, No. 2 (2022), pp. 7-34.
6. FULLER, Lon L. – WINSTON, Kenneth I. The Forms and Limits of Adjudication. *Harvard Law Review*. Vol. 92, No. 1 (1978), pp. 353-409.
7. HILSON, Chris – CRAM, Ian. Judicial review and environmental law – is there a coherent view of standing? *Legal Studies (Society of Legal Scholars)*. Vol. 16, No. 1 (1996), pp. 1-27.
8. JENDROSKA, Jerzy. Aarhus Convention and Community Law: the Interplay. *Journal for European Environmental & Planning Law*. Vol. 2, No. 1 (2005), pp. 12–21.
9. JENDROSKA, Jerzy. Access to Justice in the Aarhus Convention – Genesis, Legislative History and Overview of the Main Interpretation Dilemmas. *Journal for European Environmental & Planning Law*. Vol. 17, No. 4 (2020), pp. 372-408.
10. KINGSTON, Suzanne – HEYVAERT, Veerle. – ČAVOŠKI, Aleksandra. *European Environmental Law*. New York: Cambridge University Press, 2017. ISBN 9781107640443.
11. LEONELLI, Giulia Claudia. Access to the EU Courts in Environmental and Public Health Cases and the Reform of the Aarhus Regulation: Systemic Vision, Pragmatism, and a Happy Ending. *Yearbook of European Law*. Vol. 40 (2021), pp. 230-264.
12. SAMVEL, Gor. Non-Judicial, Advisory, Yet Impactful? The Aarhus Convention Compliance Committee as a Gateway to Environmental Justice. *Transnational Environmental Law*. Vol. 9, No. 2 (2020), pp. 211-238.
13. WOLFEREN, Matthijs van – ELIANTONIO, Mariolina. Access to Justice in Environmental Matters in the EU: The EU's Difficult Road towards Non-compliance with the Aarhus Convention. In: PEETERS, Marjan; ELIANTONIO,

Mariolina (eds.). *Research Handbook on EU Environmental Law*. Northampton: Edward Elgar Publishing, 2020, pp. 148-163. ISBN 978-1-78897-067-9.

Contact Details

JUDr. Jakub Kanický

kanickyj@prf.cuni.cz

Charles University, Faculty of Law

VYVAŽOVÁNÍ VEŘEJNÝCH A SOUKROMÝCH ZÁJMŮ PŘI ZEMĚDĚLSKÉM HOSPODAŘENÍ A OCHRANĚ ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ VE VYBRANÝCH OBLASTECH ČESKÉ REPUBLIKY

BALANCING PUBLIC AND PRIVATE INTERESTS IN AGRICULTURAL MANAGEMENT AND ENVIRONMENTAL PROTECTION IN SELECTED AREAS OF THE CZECH REPUBLIC

Hana Cejpek Musilová¹

Abstrakt: Zemědělské hospodaření je činnost, která se odehrává v přírodě a krajině, a tak při ní zákonitě dochází i k interakcím s jednotlivými složkami životního prostředí, ať už se jedná o půdu, vodu, ovzduší, rostlinstvo či živočišstvo. Je zřejmé, že tyto interakce je potřeba v zájmu ochrany životního prostředí i samotného zemědělského hospodaření regulovat, což se v nemalé míře děje. Příspěvek se věnuje tomu, jakou podobu má tato regulace v České republice a jaké nástroje a postupy jsou při vyvažování klíčových veřejných a soukromých zájmů využívány za situace, kdy je ochrana přírody a krajiny považována za veřejný zájem, zatímco vlastníci a uživatelé zemědělských pozemků mají soukromý zájem na maximálním užitku z jimi vlastněné či obhospodařované zemědělské půdy. Příspěvek mapuje především omezení, která v České republice platí pro velkoplošná a maloplošná zvláště chráněná území. Nastihuje pravidla poskytování náhrad za ztížení zemědělského hospodaření v těchto oblastech v České republice a poukazuje na některé problémové aspekty, které byly v souvislosti s tímto systémem diskutovány.

Klíčová slova: Ochrana přírody a krajiny, zemědělské hospodaření, zvláště chráněná území, omezení vlastnického práva, náhrada

Abstract: Agricultural management is an activity that takes place in nature and the landscape, and thus it naturally involves interactions with components of the environment, whether it is soil, water, air, flora or fauna. Obviously, these interactions need to be regulated to protect the environment and agriculture itself, which is happening to a considerable extent. The contribution is devoted to what form this regulation takes in the Czech Republic and what tools and

¹ Masarykova univerzita v Brně, Právnická fakulta

procedures are used to balance key public and private interests in a situation where the protection of nature and landscape is considered a public interest, while the owners and users of agricultural land have a private interest on the maximum benefit from the agricultural land owned or managed by them. The contribution mainly maps the restrictions that apply to large-scale and small-scale specially protected areas in the Czech Republic. It outlines the rules for providing compensation for the difficulty of agricultural management in these areas in the Czech Republic and points to some problematic aspects that have been discussed in connection with this system.

Key words: Nature and landscape protection, agricultural management, specially protected areas, limitation of property right, compensation

Úvod

Zemědělské hospodaření je činnost, která se odehrává v přírodě a krajině a má nezanedbatelný vliv na životní prostředí a jeho složky. Samozřejmě záleží na konkrétním způsobu zemědělského hospodaření a úrovni jeho udržitelnosti. Avšak, ať už se jedná o rostlinnou nebo živočišnou výrobu, v obou případech se zemědělské hospodaření ve větší nebo menší míře promítá do kvality ovzduší, vod, půdy i do vztahů k rostlinstvu a živočišstvu, včetně biodiverzity. V případě rostlinné výroby představuje hlavní výzvu především hnojení, a to jak s využitím minerálních, tak statkových hnojiv. Hnojení může způsobovat nadbytek živin v půdě, může vést ke znečištění vodních útvarů, eutrofizaci a uvolňování emisí do ovzduší. Hnojení může mít vliv také na úbytek biologické rozmanitosti, obdobně jako používání přípravků na ochranu rostlin, biocidů, antibiotik a dalších látek. Používání zemědělské techniky může vést ke zhutňování půdy, které s sebou mnohdy nese negativní dopady na její úrodnost, schopnost zadržovat vodu a ukládat dusík. Živočišná výroba je z hlediska svých dopadů na životní prostředí spojována zejména s emisemi amoniaku a dalších skleníkových plynů do ovzduší.² S vědomím výše uvedeného není s podivem, že v některých oblastech, především těch se zvláště chráněnými částmi přírody, je zemědělské hospodaření ve prospěch přírody omezeno. To má samozřejmě dopad do práv vlastníků a dalších uživatelů (nájemců, pachtýřů) zemědělské půdy v těchto oblastech. Vytváří se zde tedy prostor pro vyvažování veřejných a soukromých zájmů, který musí být řešen, a to i s využitím právních nástrojů. Jedním z těchto nástrojů je i poskytování náhrad za ztížení zemědělského nebo lesního hospodaření.

² EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY. Znečištění a další dopady zemědělství na životní prostředí. In: Zpráva agentury EEA – Evropské životní prostředí – stav a výhled 2020. Dostupné z: <https://www.eea.europa.eu/cs/signaly/signaly-2020/infografika/znecesteni-a-dalsi-dopady-zemedelstvi/view>

Tento nástroj by z hlediska právní teorie bylo možné zařadit mezi nástroje ekonomické. Zejména tomuto nástroji a jeho využití při vyvažování soukromých a veřejných zájmů především ve zvláště chráněných územích České republiky je věnován tento příspěvek.

Vyvažování soukromých a veřejných zájmů při hospodaření ve zvláště chráněných územích

Vyvažované soukromé zájmy při zemědělském hospodaření ve zvláště chráněných území mohou být různé. Jejich významnou část však lze zjednodušeně ztotožnit především se zájmy vlastnickými. Vlastníci mají bezpochyby zájem na plné realizaci svého vlastnického práva, včetně složek užívacích a požívacích. Usilují o realizaci maximálního užitku z vlastnictví a o plné využití potenciálu vlastněných nebo užívaných pozemků. Lze usuzovat také na zájem na zachování či dokonce růstu hodnoty drženého a užívaného majetku.³

Veřejné, či společenské zájmy také mohou být různé a někdy dokonce sobě navzájem konkurující či dokonce odporující. Jistě lze usuzovat na zájem na ochraně přírody a krajiny, včetně zájmu, aby se i do budoucna zachovala zvláště cenná, chráněná území. U zvláště chráněných území je nad rámec běžné ochrany životního prostředí navíc možno spatřovat i významný zájem na tom, aby stav území byl udržen či dokonce zlepšen, nebo aby alespoň některé části těchto území byly ponechány samovolnému vývoji.⁴ K tomu je potřeba, a to i prostředky právními, zajistit absenci či alespoň minimalizaci vnějších zásahů. Na druhou stranu je i zde zájem na využívání potenciálu území státu a na zachování vazby k půdě, a to i ve zvláště chráněných územích s přísnými režimy. O půdu je potřeba dbát, pečovat o ni a zajistit, aby pro obyvatele toto činící byly k dispozici pracovní příležitosti, dostatečné příjmy a aby byla i v těchto oblastech zajištěna potravinová bezpečnost.

Ústavní a zákonná východiska omezení zemědělského hospodaření ve vybraných oblastech

Úkol vyvážit shora uvedené a další veřejné a soukromé zájmy jistě není jednoduchý. Nelze totiž odhlížet ani od ústavního zakotvení ochrany vlastnických práv⁵, a to

³ HANÁK, Jakub. Právní úprava náhrad za omezení vlastnického práva z environmentálních důvodů v České republice. Olomouc : 2018. Rigorózní práce. Univerzita Palackého v Olomouci, Právnická fakulta.

⁴ MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. Zvláště chráněná území. In: Mzp.cz [online]. 2023. Dostupné z: https://www.mzp.cz/cz/zvlaste_chranena_uzemi

⁵ Blíže k této ochraně například KOCOUREK, Tomáš. Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí, náhrady za omezení. Brno, 2011. Disertační práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta.

především ve vazbě na čl. 11 Listiny základních práv a svobod⁶.

odle čl. 11 Listiny základních práv a svobod v České republice platí, že každý má právo vlastnit majetek, přičemž vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu⁷. Vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné jen ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu.⁸ Listina základní práva a svobod však stanoví vlastníkům také omezení a povinnosti, když stanoví, že vlastnictví zavazuje a nesmí být zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy. Výkon vlastnictví nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem.⁹

Důvody pro případné vyvlastnění zákon o ochraně přírody a krajiny¹⁰ zakotvuje, když v § 60 stanoví, že vyvlastnit nemovitost či práva k ní za účelem ochrany přírody a krajiny lze v případech stanovených zvláštním předpisem¹¹.

Zákonná omezení pro hospodaření (nejčastěji se jedná o omezení vlastnických práv ve formě non facere/omittere a pati¹²), upravuje především část třetí, čtvrtá a pátá zákona o ochraně přírody a krajiny. Část třetí reguluje zvláště chráněná území, část

⁶ Usnesení č. 2/1993 Sb., předsednictva České národní rady o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „LZPS“).

⁷ Článek 11 odst. 1 LZPS

⁸ Článek 11 odst. 4 LZPS

⁹ Článek 11 odst. 3 LZPS

¹⁰ Zákon č. 114/1992 Sb. o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (pro účely poznámek pod čarou dále také jen „ZOPK“).

¹¹ Zákon o ochraně přírody a krajiny přitom v poznámce pod čarou odkazuje na „starý“ stavební zákon č. 50/1976, konkrétně na jeho § 108 odst. 2. Ten zakotvoval, že vyvlastnit je možné jen ve veřejném zájmu pro veřejně prospěšné stavby podle schválené územně plánovací dokumentace, vytvoření hygienických, bezpečnostních a jiných ochranných pásem a chráněných území a pro zajištění podmínek jejich ochrany, provedení asanace sídelního útvaru nebo jeho asanačních úprav podle schválené územně plánovací dokumentace, vytvoření podmínek pro nezbytný přístup k pozemku a stavbě, vytvoření podmínek pro umístění nebo řádný provoz zařízení státní pozorovací sítě, kterou se zjišťuje stav životního prostředí a pro účely vymezené zvláštními zákony. Je zřejmé, že důvody pro vyvlastnění jsou obdobné jako ty, které zakotvuje v současné době platný a účinný stavební zákon č. 183/2006 Sb. v § 170, když stanoví, že práva k pozemkům a stavbám, potřebná pro uskutečnění staveb nebo jiných veřejně prospěšných opatření podle tohoto (stavebního) zákona, lze odejmout nebo omezit, jsou-li vymezeny ve vydané územně plánovací dokumentaci a jde-li o veřejně prospěšnou stavbu dopravní a technické infrastruktury, včetně plochy nezbytné k zajištění její výstavby a řádného užívání pro stanovený účel, veřejně prospěšné opatření, a to snižování ohrožení v území povodněmi a jinými přírodními katastrofami, zvyšování retenčních schopností území, založení prvků územního systému ekologické stability a ochranu archeologického dědictví, stavby a opatření k zajišťování obrany a bezpečnosti státu, asanaci (ozdravění) území nebo také k vytvoření podmínek pro nezbytný přístup, řádné užívání stavby nebo příjezd k pozemku nebo stavbě. Účel vyvlastnění pro vytvoření chráněných území, jako v předchozí právní úpravě, již nicméně explicitně vyjmenován není.

¹² BUCHTA, Zdeněk. Ústavní ochrana vlastnictví v kontextu novelizovaného zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Právní rozhledy. Roč. 13, č. 7 (2005), s. 255-257. ISSN 1210-6410.

čtvrtá se týká soustavy Natura 2000 a část pátá památných stromů, zvláště chráněných druhů rostlin, živočichů a nerostů. Zákon o ochraně přírody a krajiny deklaruje, že ochrana přírody a krajiny je veřejným zájmem. Také stanoví, že každý je povinen při užívání přírody a krajiny strpět omezení vyplývající ze zákona o ochraně přírody a krajiny.¹³ Za ztížení zemědělského nebo lesního hospodaření lze podle zákona o ochraně přírody a krajiny požadovat náhradu. Způsob stanovení náhrady a další prováděcí pravidla upravují především vyhláška č. 432/2005 Sb., kterou se stanoví podmínky a způsob poskytování finanční náhrady za újmu vzniklou omezením zemědělského hospodaření¹⁴ a vyhláška č. 335/2006 Sb., kterou se stanoví podmínky a způsob poskytování finanční náhrady za újmu vzniklou omezením lesního hospodaření¹⁵. Nadále je v tomto příspěvku věnována pozornost především aspektům souvisejícím se ztížením zemědělského hospodaření ve zvláště chráněných územích a s náhradou újmy za něj v České republice¹⁶.

Zvláště chráněná území

Za zvláště chráněná území lze v České republice vyhlásit území přírodovědecky či esteticky velmi významná nebo jedinečná. Z hlediska kategorií jsou v České republice stanoveny podmínky ochrany národních parků a chráněných krajinných oblastí, jakožto velkoplošných zvláště chráněných území¹⁷ a podmínky ochrany národních přírodních rezervací, přírodních rezervací, národních přírodních památek a přírodních památek jakožto maloplošných zvláště chráněných území.^{18,19} Ve všech těchto zvláště chráněných územích jsou ve větší či menší míře stanovena pravidla omezující zemědělské hospodaření, a to jak explicitně, prostřednictvím vyjmenovaných

¹³ Zákon č. 114/1992 Sb. o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, § 58 odst. 1

¹⁴ Vyhláška č. 432/2005 Sb., kterou se stanoví podmínky a způsob poskytování finanční náhrady za újmu vzniklou omezením zemědělského hospodaření, vzor a náležitosti uplatnění nároku, ve znění vyhlášky č. 443/2022 Sb.

¹⁵ Vyhláška č. 335/2006 Sb., kterou se stanoví podmínky a způsob poskytování finanční náhrady za újmu vzniklou omezením lesního hospodaření, vzor a náležitosti uplatnění nároku, ve znění vyhlášky č. 444/2022 Sb.

¹⁶ Přístup k poskytování náhrad za ztížení nebo omezení zemědělského hospodaření se v České republice a v zahraničí liší. Blíže k tomu např. PEŠOUT, Pavel a JANA HŮLKOVÁ. Současný stav vyplácení újmy za ztížení hospodaření. *Ochrana přírody* [online]. Č. 5 (2011), s. 13-16. Dostupné z: <https://www.casopis.ochranaprirody.cz/pravo-v-ochrane-prirody/soucasny-stav-vyplaceni-ujmy-za-ztizeni-hospodareni/?action=download>

¹⁷ AGENTURA OCHRANY PŘÍRODY A KRAJINY. Velkoplošná zvláště chráněná území. In: *Nature.cz* [online]. 2023. Dostupné z: <https://nature.cz/velkoplosna-zvlaste-chranena-uzemi>

¹⁸ ZOPK, § 14 odst. 1 a 2

¹⁹ AGENTURA OCHRANY PŘÍRODY A KRAJINY. Maloplošná zvláště chráněná území. In: *Nature.cz* [online]. 2023. Dostupné z: <https://nature.cz/maloplosna-zvlaste-chranena-uzemi>

zakázaných činností a postupů, nebo implicitně, s odkazem na zákaz hospodářského využívání, pokud by tím hrozilo poškození chráněného území nebo jeho prvků.

Velkoplošná zvláště chráněná území a omezení zemědělského hospodaření v nich

Mezi velkoplošná zvláště chráněná území v České republice patří národní parky a chráněné krajinné oblasti.²⁰ Náhradu za újmu vzniklou ztížením zemědělského hospodaření v nich poskytují správy národních parků a Agentura ochrany přírody a krajiny.²¹

Národní parky a omezení zemědělského hospodaření v nich

Jako národní parky lze v České republice vyhlásit rozsáhlá území s typickým reliéfem a geologickou stavbou a převažujícím výskytem přirozených nebo člověkem málo pozměněných ekosystémů, jedinečná a významná v národním či mezinárodním měřítku z hlediska ekologického, vědeckého, vzdělávacího nebo osvětového²². V současné době jsou v České republice vyhlášeny národní parky čtyři²³. Vytipovány jsou však již i další lokality.²⁴ V minulosti se hovořilo především o Jeseníkách a Křivoklátsku²⁵. Zatímco v případě Křivoklátska již Ministerstvo životního prostředí zahájilo proces vyhlášení²⁶, diskuse ve vztahu k Jeseníkům teď, zdá se, není na pořadu dne²⁷.

²⁰ AGENTURA OCHRANY PŘÍRODY A KRAJINY. Velkoplošná zvláště chráněná území. In: Nature.cz [online]. 2023. Dostupné z: <https://nature.cz/velkoplosna-zvlaste-chranena-uzemi>

²¹ AGENTURA OCHRANY PŘÍRODY A KRAJINY. Náhrada újmy. In: Nature.cz [online]. 2023. Dostupné z: <https://nature.cz/nahrada-ujmy>

²² ZOPK, § 15 odst. 1

²³ Jedná se Národní park Šumava, Národní park České Švýcarsko, Krkonošský národní park a Národní park Podyjí.

²⁴ SPOLEČNOST PŘÁTEL JESENÍKŮ, O.S. Potenciální národní parky. In: Npjeseniky.info [online]. Dostupné z: <https://www.npjeseniky.info/potencialni-narodni-parky/&rv=1>

²⁵ MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ A TV PRIMA. V Česku by mohly vzniknout nové národní parky - Jeseníky a Křivoklátsko (TV Prima). In: Mzp.cz [online]. 2008. Dostupné z: https://www.mzp.cz/cz/articles_pelc_v_cesku_narodni_parky

²⁶ MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. Vyhlášení NP Křivoklátsko. In: Mzp.cz [online]. 2023. Dostupné z: https://www.mzp.cz/cz/vyhlasovani_np_krivoklatsko

²⁷ SPOLEČNOST PŘÁTEL JESENÍKŮ, O.S. Příroda Hrubého Jeseníku: jedinečný a ohrožený klenot: Národní park Jeseníky: místo pro přírodu i pro lidi. In: Npjeseniky.info [online]. Dostupné z: <https://www.npjeseniky.info/narodni-park-jeseniky>

Zákon o ochraně přírody a krajiny stanoví, že veškeré využití národních parků musí být podřízeno zachování jejich ekologicky stabilních přirozených ekosystémů odpovídajících danému stanovišti a dosažení jejich přirozené biologické rozmanitosti a musí být v souladu s cíli ochrany sledovanými jejich vyhlášením.²⁸

Z hlediska nakládání se zemědělskými pozemky v národních parcích platí, že vlastníci nebo nájemci pozemků, které jsou součástí zemědělského půdního fondu, jsou povinni hospodařit na nich tak, aby byly zachovány nebo podporovány jejich ekologické funkce a biologická rozmanitost. Při provádění péče o pozemky, které jsou součástí zemědělského půdního fondu v zóně přírodní nebo zóně přírodě blízké, se mají přednostně uplatnit postupy, které směřují k naplnění cílů ochrany těchto zón²⁹. Na tyto pozemky se nevztahují ustanovení zákona o ochraně zemědělského půdního fondu.³⁰

Na území národních parků je v souvislosti se zemědělským hospodařením zákonem o ochraně přírody a krajiny konkrétně explicitně zakázáno mimo zastavěná území obcí a zastavitelné plochy obcí používat prostředky nebo vykonávat činnosti, které mohou způsobit podstatné změny v biologické rozmanitosti, struktuře a funkci ekosystémů v rozporu s cíli ochrany zón národního parku nebo s režimem zón národního parku.³¹ Totéž platí i na části územní národního parku, která není součástí žádné ze zón ochrany přírody národního parku a leží mimo zastavěná území obcí a zastavitelné plochy obcí.³² Také je na území národních parků mimo zastavěná území obcí a zastavitelné plochy obcí zakázáno používat na pozemcích mimo zahrady umělá hnojiva, kejdu, silážní šťávy nebo pozemky vápnit, vysévat nebo vysazovat rostliny mimo zahrady³³ a používat biocidy mimo budovy.³⁴

V rámci bližších ochranných podmínek Národního parku České Švýcarsko je navíc na celém území parku mimo zastavěná území obcí zakázáno volné pobíhání domácích zvířat.³⁵ V Národním parku Podyjí, České Švýcarsko a Krkonošském národním parku lze měnit druhy nebo způsoby využití pozemků mimo zastavěné území obcí a zastavitelné plochy obcí jen se souhlasem orgánu ochrany přírody. Souhlasem orgánu ochrany přírody je podmíněna i orba trvalých travních porostů v Krkonošském národním parku a Národním parku Podyjí.³⁶

²⁸ ZOPK, § 15 odst. 1

²⁹ Podle § 18 odst. 1 písm. a) nebo b) ZOPK

³⁰ ZOPK, § 22b odst. 1 a 2

³¹ ZOPK, § 16 odst. 2 písm. a)

³² ZOPK, § 18 odst. 7

³³ To neplatí pro vysazování nebo vysévání stanovištně původních dřevin nebo místních odrůd ovocných dřevin

³⁴ ZOPK, § 16 odst. 2 písm. f), g), h)

³⁵ ZOPK, § 16a odst. 2

³⁶ ZOPK, § 16b písm. b) a § 16c odst. 1 písm. b).

Pro ochranná pásma národních parků platí, že k zemědělskému hospodaření, pokud by tím docházelo k překročení ekologicky únosného režimu přísunu živin do půdy, zejména draslíku, dusíku a fosforu je vyžadován souhlas orgánu ochrany přírody.³⁷ Ze shora uvedeného je zřejmé, že omezení zemědělského hospodaření na území národních parků je značné a zřetele hodné. S ohledem na důvody, pro které byly národní parky vyhlášeny, však pochopitelné. Veřejný zájem na ochraně přírody na území národních parků převládá nad zájmem na jejich intenzivním hospodářském využití.

Chráněné krajinné oblasti a omezení zemědělského hospodaření v nich

Za chráněné krajinné oblasti lze v České republice vyhlásit rozsáhlá území s harmonicky utvářenou krajinou, charakteristicky vyvinutým reliéfem, významným podílem přirozených ekosystémů lesních a trvalých travních porostů, s hojným zastoupením dřevin, popřípadě s dochovanými památkami historického osídlení.³⁸ Pro chráněné krajinné oblasti platí, že hospodářské využívání těchto území se provádí podle zón odstupňované ochrany tak, aby se udržoval a zlepšoval jejich přírodní stav a byly zachovány a vytvářeny optimální ekologické funkce těchto území.³⁹ Konkrétní zákazy související se zemědělským hospodařením jsou stanoveny pro první a druhou zónu chráněných krajinných oblastí. Je v nich zakázáno hospodařit na pozemcích mimo zastavěná území obcí způsobem vyžadujícím intenzivní technologie, zejména prostředky a činnosti, které mohou způsobit podstatné změny v biologické rozmanitosti, struktuře a funkci ekosystémů anebo nevratně poškozovat půdní povrch, používat biocidy, měnit vodní režim či provádět terénní úpravy značného rozsahu.⁴⁰ V první zóně chráněných krajinných oblastí navíc platí zákaz hnojit pozemky, používat kejdu, silážní šťávy a ostatní tekuté odpady.⁴¹

Maloplošná zvláště chráněná území a omezení zemědělského hospodaření v nich

Mezi maloplošná zvláště chráněná území patří národní přírodní rezervace, přírodní rezervace, národní přírodní památky a přírodní památky.

Národní přírodní rezervace a omezení zemědělského hospodaření v nich

Za národní přírodní rezervaci může orgán ochrany přírody vyhlásit menší území mimořádných přírodních hodnot, kde jsou na přirozený reliéf s typickou geologickou

³⁷ Zákon č. 114/1992 Sb. o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, § 37 odst. 3 písm. b).

³⁸ ZOPK, § 25 odst. 1

³⁹ ZOPK, § 25 odst. 2

⁴⁰ ZOPK, § 25 odst. 3 písm. a)

⁴¹ ZOPK, § 25 odst. 2 písm. d)

stavbou vázány ekosystémy významné a jedinečné v národním či mezinárodním měřítku. Využívání národní přírodní rezervace je možné jen v případě, že se jím uchová či zlepší dosavadní stav přírodního prostředí.⁴² Z hlediska omezení hospodaření platí, že na celém území národních přírodních rezervací je zakázáno hospodařit na pozemcích způsobem vyžadujícím intenzivní technologie, zejména prostředky a činnosti, které mohou způsobit změny v biologické rozmanitosti, struktuře a funkci ekosystémů nebo nevratně poškozovat půdní povrch, provádět chemizaci, změnu vodního režimu a terénní úpravy⁴³.

Přírodní rezervace a omezení zemědělského hospodaření v nich

Za přírodní rezervaci může orgán ochrany přírody vyhlásit menší území soustředěných přírodních hodnot se zastoupením ekosystémů typických a významných pro příslušnou geografickou oblast.⁴⁴ Z hlediska omezení hospodaření je na celém území přírodních rezervací zakázáno hospodařit na pozemcích způsobem vyžadujícím intenzivní technologie, zejména prostředky a činnosti, které mohou způsobit změny v biologické rozmanitosti, struktuře a funkci ekosystému anebo nevratně poškozovat půdní povrch. Také je explicitně zakázáno používat biocidy.⁴⁵

Národní přírodní památky a omezení zemědělského hospodaření v nich

Za národní přírodní památku může orgán ochrany přírody vyhlásit přírodní útvar menší rozlohy, zejména geologický či geomorfologický útvar, naleziště nerostů nebo vzácných či ohrožených druhů ve fragmentech ekosystémů, s národním nebo mezinárodním ekologickým, vědeckým či estetickým významem, a to i takový, který vedle přírody formoval svou činností člověk.⁴⁶ Platí, že změny či poškozování národních přírodních památek či jejich hospodářské využívání, pokud by tím hrozilo jejich poškození, je zakázáno⁴⁷.

Přírodní památky a omezení zemědělského hospodaření v nich "

Za přírodní památku může orgán ochrany přírody vyhlásit přírodní útvar menší rozlohy, zejména geologický či geomorfologický útvar, naleziště vzácných nerostů nebo ohrožených druhů ve fragmentech ekosystémů, s regionálním ekologickým,

⁴² ZOPK, § 28 odst. 1 a 2

⁴³ ZOPK, § 29 písm. a)

⁴⁴ ZOPK, § 33

⁴⁵ ZOPK, § 34 odst. 1 písm. a) a b)

⁴⁶ ZOPK, § 35 odst. 1

⁴⁷ ZOPK, § 35 odst. 2

vědeckým či estetickým významem, a to i takový, který vedle přírody formoval svou činností člověk⁴⁸. Pro přírodní památky platí, že změna nebo poškozování přírodní památky nebo její hospodářské využívání vedoucí k jejímu poškození jsou zakázány.⁴⁹

Ochranná pásma zvláště chráněných území a omezení zemědělského hospodaření v nich

Pro ochranná pásma zvláště chráněných území z hlediska zemědělského hospodaření platí, že souhlas orgánu ochrany přírody je vyžadován mimo jiné i ke změně způsobu využití pozemků, ke změnám vodního režimu pozemků nebo k nakládání s vodami, k použití chemických prostředků a ke změnám druhu pozemku. Shora uvedené zákazy představují z hlediska zemědělského hospodaření bezpochyby omezení. Za tato omezení je možné žádat náhradu.

Právní úprava poskytování náhrad za ztížení zemědělského hospodaření

Náhrada⁵⁰ se poskytuje v případě zemědělské půdy⁵¹, lesních pozemků⁵² a rybníků s chovem ryb nebo vodní drůbeže⁵³. Zákon o ochraně přírody a krajiny stanoví, že pokud vlastníku nebo nájemci⁵⁴, který tyto pozemky oprávněně užívá (dále pro účely

⁴⁸ ZOPK, § 36 odst. 1

⁴⁹ ZOPK, § 36 odst. 2

⁵⁰ ZOPK, § 58

⁵¹ ZOPK ve vztahu k tomu, co se rozumí zemědělskou půdou, prostřednictvím poznámky pod čarou odkazuje na zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů. Zemědělský půdní fond podle zákona o ochraně zemědělského půdního fondu (§ 1 odst. 2) tvoří pozemky zemědělsky obhospodařované, to je orná půda, chmelnice, vinice, zahrady, ovocné sady, trvalé travní porosty a půda, která byla a má být nadále zemědělsky obhospodařována, ale dočasně obdělávána není (dále jen „zemědělská půda“).

⁵² ZOPK ve vztahu k tomu, co se rozumí lesními pozemky, prostřednictvím poznámky pod čarou odkazuje na zákon č. 289/1995 Sb., o lesích, ve znění pozdějších předpisů. Lesními pozemky se podle lesního zákona (§ 3 odst. 1 písm. a) rozumí pozemky s lesními porosty a plochy, na nichž byly lesní porosty odstraněny za účelem obnovy, lesní průseky a nezpevněné lesní cesty, nejsou-li širší než 4 m, a pozemky, na nichž byly lesní porosty dočasně odstraněny na základě rozhodnutí orgánu státní správy lesů podle § 13 odst. 1 lesního zákona (dále jen „lesní pozemky“).

⁵³ ZOPK ve vztahu k tomu, co se rozumí rybníky s chovem ryb nebo vodní drůbeže odkazuje na zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů a na zákon č. 99/2004 Sb. o rybářství, ve znění pozdějších předpisů. Podle zákona o ochraně zemědělského půdního fondu do zemědělského půdního fondu náležejí též rybníky s chovem ryb nebo vodní drůbeže. Podle zákona o rybářství (§ 2 písm. c) je rybníkem vodní dílo, které je vodní nádrží určenou především k chovu ryb, ve kterém lze regulovat vodní hladinu, včetně možnosti jeho vypouštění a slovení. Rybník je tvořen hrází, nádrží a dalšími technickými zařízeními.

⁵⁴ Zjevně i pachtýři, přestože to zákon o ochraně přírody a krajiny explicitně nestanoví. Shodně usuzuje např. HANÁK, Jakub. § 58 [Náhrada za ztížení zemědělského nebo lesního hospodaření]. In:

tohoto příspěvku také jen „oprávněný“), vznikne nebo trvá újma, a to v důsledku omezení vyplývajícího z části třetí až páté zákona o ochraně přírody a krajiny, včetně prováděcích právních předpisů nebo rozhodnutí vydaného na jejich základě, anebo z omezení vyplývajícího z opatření v plánech systémů ekologické stability krajiny podle § 4 odst. 1, má nárok na její finanční náhradu. Novelou z roku 2009 bylo doplněno, že tento nárok trvá i v případě převodu nebo přechodu vlastnického práva nebo práva nájmu⁵⁵. Nárok nájemce (pachtýře) je v jistém smyslu odvozen od nároku vlastníka, neboť nájemce pozemku může nárok uplatnit v případě zachovaného nároku vlastníka pozemku.⁵⁶ Vlastník je také preferován před nájemcem (pachtýřem) v případě, že o náhradu požádají oba. Zákon o ochraně přírody a krajiny totiž v rámci prevence vyplácení dvojí kompenzace nepřekvapivě zakotvuje, že finanční náhradu nelze poskytnout současně vlastníkovi i nájemci téhož pozemku. Stanoví tedy pořadí v tom smyslu, že v případě, že si o náhradu požádají včas oba, poskytne se finanční náhrada pouze vlastníkovi pozemku. Nárok na finanční náhradu náleží oprávněnému (vlastníkovi nebo nájemci), který tyto pozemky oprávněně užívá též v případě, že mu vznikne nebo trvá újma v důsledku omezení vyplývajícího z rozhodnutí, závazného stanoviska nebo souhlasu vydaného podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Pokud dojde ke změně vlastníka nebo nájemce v průběhu kalendářního roku, v němž újma vznikla nebo trvala, náleží mu náhrada za období, kdy zemědělský pozemek vlastnil nebo měl pronajatý.⁵⁷

Finanční náhrada je poskytována z prostředků státního rozpočtu prostřednictvím příslušného orgánu ochrany přírody. Nárok musí být u příslušného orgánu ochrany přírody uplatněn písemně a prokázán doklady a podklady potřebnými pro posouzení nároku. Nárok rovněž musí být u příslušného orgánu ochrany přírody uplatněn včas, v rámci stanovené lhůty, jinak zaniká. Konkrétně nárok na finanční náhradu zaniká, pokud uplatnění nároku nebylo příslušnému orgánu ochrany přírody doručeno do 3 měsíců od skončení kalendářního roku, v němž újma vznikla nebo trvala.

VOMÁČKA, Vojtěch, KNOTEK, Jaroslav, KONEČNÁ, Michaela, HANÁK, Jakub, DIENSTBIER, Filip, PRŮCHOVÁ, Ivana. Zákon o ochraně přírody a krajiny. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 458-471 nebo MAZANCOVÁ, Eva. Uplatňování náhrady újmy za ztížení zemědělského nebo lesního hospodaření podle zákona o ochraně přírody a krajiny na pozemcích ve vlastnictví státu. Acta universitatis Carolinae - Iuridica. Č. 3 (2017), s. 85-93.

⁵⁵ PEŠOUT, Pavel a Jana HŮLKOVÁ. Současný stav vyplácení újmy za ztížení hospodaření. Ochrana přírody [online]. Č. 5 (2011), s. 13-16. Dostupné z: <https://www.casopis.ochranaprirody.cz/pravo-v-ochrane-prirody/soucasny-stav-vyplaceni-ujmy-za-ztizeni-hospodareni/?action=download>

⁵⁶ MIKO, Ladislav. § 58 [Náhrada za ztížení zemědělského nebo lesního hospodaření]. In: Zákon o ochraně přírody a krajiny. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 253-258.

⁵⁷ Vyhláška č. 432/2005 Sb., kterou se stanoví podmínky a způsob poskytování finanční náhrady za újmu vzniklou omezením zemědělského hospodaření, vzor a náležitosti uplatnění nároku, ve znění vyhlášky č. 443/2022 Sb., § 3 odst. 1.

Zákon také obsahuje pravidla, jimiž předchází dvojitá nebo zvýšená výplata náhrady. Stanoví totiž, že pokud je oprávněnému poskytnut finanční příspěvek za omezení z důvodů ochrany přírody podle § 69 nebo náhrada podle zvláštního právního předpisu⁵⁸, náhrada vyplacená v režimu § 58 zákona o ochraně přírody a krajiny se o takto poskytnutou částku snižuje.

Ministerstvo životního prostředí společně s Ministerstvem zemědělství stanovuje prostřednictvím vyhlášky č. 432/2005 Sb.⁵⁹ (dále také jen „náhradová vyhláška“) podmínky poskytování finanční náhrady, vzor uplatnění nároku, jeho náležitosti a způsob určení výše náhrady. Zemědělským hospodařením se podle náhradové vyhlášky rozumí užívání zemědělských pozemků způsobem odpovídajícím charakteristice druhů pozemků a způsobu využití pozemku podle zvláštního právního předpisu⁶⁰ a hospodaření na rybnících s chovem ryb a vodní drůbeže.

Náhradová vyhláška stanoví podmínky poskytování finanční náhrady za újmu vzniklou omezením zemědělského hospodaření ve smyslu § 58 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny v případech, kdy omezení zemědělského hospodaření vzniklo v důsledku vyjmenovaných zákazů či opatření. Ve vztahu ke shora uvedeným zákazům a opatřením ve zvláště chráněných územích se jeví relevantní zejména omezení v důsledku zákazu hnojení na zemědělské půdě, zákazu použití minerálních hnojiv na zemědělské půdě, zákazu použití rodenticidů na orné půdě, zákazu použití ostatních biocidů na orné půdě, dočasného vyloučení hospodaření na orné půdě, dočasného vyloučení hospodaření na orné půdě, s možností pěstování travních porostů, dočasného vyloučení hospodaření na travních porostech, zákazu obnovy nebo přisevu travních porostů, posunu termínu seče na travních porostech, ztížení pastvy hospodářských zvířat v oblastech opakovaného výskytu vlka obecného nebo mimořádných nebo nákladově náročnějších opatření.⁶¹ Náhradová vyhláška však stanoví náležitosti uplatnění nároku za újmu vzniklou omezením zemědělského hospodaření i ve výslovně nevyjmenovaných případech.

Způsob určení výše náhrady je uveden v příloze č. 3 k náhradové vyhlášce. Až na výjimky (viz níže) se výše náhrady újmy stanoví jako součin sazby náhrady na 1 hektar zemědělské půdy a plochy pozemku, na který žadatel uplatňuje náhradu újmy

⁵⁸ Zákon o ochraně přírody a krajiny v této souvislosti prostřednictvím poznámky pod čarou odkazuje na například na zákon č. 289/1995 Sb., o lesích, ve znění pozdějších předpisů nebo na zákon č. 115/2000 Sb., o poskytování náhrad škod způsobených vybranými zvláště chráněnými živočichy, ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁹ Vyhláška č. 432/2005 Sb., kterou se stanoví podmínky a způsob poskytování finanční náhrady za újmu vzniklou omezením zemědělského hospodaření, vzor a náležitosti uplatnění nároku, ve znění vyhlášky č. 443/2022 Sb.

⁶⁰ Náhradová vyhláška prostřednictvím poznámky pod čarou v tomto směru odkazuje na vyhlášku č. 357/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální vyhláška), ve znění pozdějších předpisů.

⁶¹ Vyhláška č. 432/2005 Sb., § 1 odst. 1 písm. a) až j) a m)

(v hektarech, s přesností na dvě desetinná místa). Výjimku v tomto směru představuje výpočet výše náhrady újmy vzniklé v důsledku ztížení pastvy hospodářských zvířat v oblastech opakovaného výskytu vlka obecného⁶² a výpočet výše náhrady újmy vzniklé v důsledku mimořádného nebo nákladově náročnějšího opatření při hospodaření na zemědělské půdě⁶³.

Zatímco samotné vzorce výpočtu náhrad jsou v zásadě stabilní, sazby náhrad se mohou měnit. Jedná se o proměnné veličiny vzorců obsažených v příloze č. 3 náhradové vyhlášky, které Ministerstvo životního prostředí ve spolupráci s Ministerstvem zemědělství pravidelně zveřejňuje ve Věstníku Ministerstva životního prostředí.⁶⁴ V současnosti jsou aktuální hodnoty veličin z února roku 2023. Protože v praxi může docházet k souběhu některých typů omezení na jedné ploše pozemku, některá omezení se z hlediska dopadu do hospodaření vzájemně překrývají a je nezbytné vyloučit dvojí proplacení té části náhrady, která je v jedné ze sazeb již obsažena, není možné sazby či výše náhrad pro jednotlivá omezení jednoduše sčítat. Proto jsou ve věstníku vyhlášovány i sazby pro kombinovaná omezení⁶⁵. Sazby náhrad se mezi sebou poměrně významně liší, a to v závislosti na druhu omezení, délce jeho trvání (trvalé, dočasné) či míře poškození porostu. Pohybují se v rozmezí od 700 Kč/ha do 14 000 Kč/ha v případě jednoho omezení, od 3 200 Kč/ha do 23 700 Kč/ha v případě kombinovaných omezení.⁶⁶

Zákon o ochraně přírody a krajiny zakotvuje také omezení v tom smyslu, že celková výše náhrady za ztížení zemědělského hospodaření nesmí přesáhnout částku, která je rozdílem mezi situací při uplatnění omezení zemědělského hospodaření a situací, kdy by tato omezení uplatněna nebyla uplatněna. Pamatováno je také na smluvní varianty v režimu § 39 nebo § 45c zákona o ochraně přírody a krajiny. V těchto případech zákon o ochraně přírody a krajiny umožňuje náhradu upravit odchylně. I zde však platí omezení v tom smyslu, že finanční náhrada nemůže být vyšší, než umožňuje prováděcí právní předpis, tedy vyhláška č. 432/2005 Sb.⁶⁷

V duchu zásady, že protiprávní jednání se nemá vyplácet, resp., že znečišťovatel/pachatel/přestupce platí, zákon o ochraně přírody a krajiny zakotvuje také pravidlo, že náhrada za ztížení zemědělského hospodaření se neposkytne za

⁶² Příloha č. 3 náhradové vyhlášky bod 10.

⁶³ Příloha č. 3 náhradové vyhlášky bod 11.

⁶⁴ Věstník Ministerstva životního prostředí Ročník XXXIII – únor 2023 – částka 2, č. j. MZP/2023/080/127

⁶⁵ Věstník Ministerstva životního prostředí Ročník XXXIII – únor 2023 – částka 2, č. j. MZP/2023/080/127, Kombinace omezení na zemědělské půdě, str. 3-9.

⁶⁶ Věstník Ministerstva životního prostředí Ročník XXXIII – únor 2023 – částka 2, č. j. MZP/2023/080/127, str. 2-9.

⁶⁷ Vyhláška č. 432/2005 Sb., kterou se stanoví podmínky a způsob poskytování finanční náhrady za újmu vzniklou omezením zemědělského hospodaření, vzor a náležitosti uplatnění nároku, ve znění vyhlášky č. 443/2022 Sb.

omezení vyplývající z opatření uložených v důsledku nesplnění povinností stanovených zákonem o ochraně přírody a krajiny nebo jeho prováděcími předpisy.

Závěr

Vztahy v přírodě a krajině jsou komplikované a vyvažování veřejných a soukromých zájmů tak, aby byly vztahy po všech stránkách uspořádány nejlepším možným způsobem, není lehká disciplína. Obzvláště za situace, kdy je sice ochrana přírody a krajiny veřejným zájmem a každý je povinen při užívání přírody a krajiny strpět omezení vyplývající ze zákona o ochraně přírody a krajiny, zároveň je však nutné reflektovat ústavní a zákonná východiska včetně ochrany vlastnického práva a všech jeho složek⁶⁸. Ochrana zvláště chráněných území je jedním z nejvýznamnějších nástrojů ochrany přírody. Cílem ochrany těchto území mimo jiné bývá i udržení nebo zlepšení dochovaného stavu území nebo ponechání území či jeho části samovolnému vývoji⁶⁹. Aby mohla být tato jedinečná, přírodovědecky, geologicky, esteticky, biodiverzitně či jinak významná území chráněna, bylo nutné v nich některé hospodářské činnosti, včetně zemědělského hospodaření, zakázat, omezit, či podmínit souhlasem orgánu ochrany přírody. Jedním z nástrojů, které mají vlastníky, nájemce či pachtýře motivovat k respektování zákonných omezení a nahradit jim újmu, která jim v důsledku omezení hospodaření vzniká je i poskytování náhrad za ztížení zemědělského hospodaření, mimo jiné i ve zvláště chráněných územích. Přestože je poskytování náhrad ze státního rozpočtu v mnoha směrech problematické⁷⁰ a zejména ve vztahu k vyplácení náhrad také na pozemcích ve vlastnictví státu je, podle mého názoru oprávněně, kritizováno⁷¹, mám za to, že tento nástroj svou vyvažovací funkci plní. Diskutovat je samozřejmě možno o ekonomičnosti a efektivitě celého systému⁷² poskytování náhrad a jeho administrativní náročnosti jak na straně žadatelů, kteří musí o náhrady žádat, tak také na straně státu a jeho orgánů (především Agentury ochrany přírody a krajiny a

⁶⁸ KOCOUREK, Tomáš. Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí, náhrady za omezení. Brno, 2011. Disertační práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta.

⁶⁹ MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. Zvláště chráněná území. In: Mzp.cz [online]. 2023. Dostupné z: https://www.mzp.cz/cz/zvlaste_chranena_uzemi

⁷⁰ PEŠOUT, Pavel a Jana HŮLKOVÁ. Současný stav vyplácení újmy za ztížení hospodaření. Ochrana přírody [online]. Č. 5 (2011), s. 13-16. Dostupné z: <https://www.casopis.ochranaprirody.cz/pravo-v-ochrane-prirody/soucasny-stav-vyplaceni-ujmy-za-ztizeni-hospodareni/?action=download>

⁷¹ Blíže k tomuto problému např. MAZANCOVÁ, Eva. Uplatňování náhrady újmy za ztížení zemědělského nebo lesního hospodaření podle zákona o ochraně přírody a krajiny na pozemcích ve vlastnictví státu. Acta universitatis Carolinae - Iuridica. 2017, 2017(3), 85-93.

⁷² PEŠOUT, Pavel a Jana HŮLKOVÁ. Současný stav vyplácení újmy za ztížení hospodaření. Ochrana přírody [online]. Č. 5 (2011), s. 13-16. Dostupné z: <https://www.casopis.ochranaprirody.cz/pravo-v-ochrane-prirody/soucasny-stav-vyplaceni-ujmy-za-ztizeni-hospodareni/?action=download>

správ národních parků), které tyto náhrady procesují. Výtky se samozřejmě mohou týkat také výše jednotlivých sazeb za jednotlivá nebo kombinovaná omezení. Za rozumné lze považovat také návrhy, které volají po nahrazení každoročních náhrad v návaznosti na podání žádosti, za náhrady jednorázové, které by omezení kompenzovalo a dále by již nebylo zejména administrativním břemenem. Argumenty, proč toto řešení vhodné není a i přes administrativní a ekonomickou náročnost je namístě setrvat u současného systému (především s ohledem na změny v území a dočasnost některých omezení) mají rovněž svou váhu.⁷³ Bude bezesporu zajímavé sledovat, jak se bude právní úprava i ekonomická realita v souvislosti s vyvažováním soukromých a veřejných zájmů v oblasti ochrany přírody a krajiny a zemědělského hospodaření, včetně poskytování náhrad dále vyvíjet.

Seznam použité literatury:

1. AGENTURA OCHRANY PŘÍRODY A KRAJINY. Náhrada újmy. In: Nature.cz [online]. 2023. Dostupné z: <https://nature.cz/nahrada-ujmy>
2. AGENTURA OCHRANY PŘÍRODY A KRAJINY. Maloplošná zvláště chráněná území. In: Nature.cz [online]. 2023. Dostupné z: <https://nature.cz/maloplosna-zvlaste-chranena-uzemi>
3. AGENTURA OCHRANY PŘÍRODY A KRAJINY. Velkoplošná zvláště chráněná území. In: Nature.cz [online]. 2023. Dostupné z: <https://nature.cz/velkoplosna-zvlaste-chranena-uzemi>
4. BUCHTA, Zdeněk. Ústavní ochrana vlastnictví v kontextu novelizovaného zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Právní rozhledy. Roč. 13, č. 7 (2005), s. 255-257. ISSN 1210-6410.
5. EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY. Znečištění a další dopady zemědělství na životní prostředí. In: Zpráva agentury EEA – Evropské životní prostředí – stav a výhled 2020. Dostupné z: <https://www.eea.europa.eu/cs/signaly/signaly-2020/infografika/zneisteni-a-dalsi-dopady-zemedelstvi/view>
6. HANÁK, Jakub. § 58 [Náhrada za ztížení zemědělského nebo lesního hospodaření]. In: Zákon o ochraně přírody a krajiny. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2018, s. 458-471. ISBN 978-80-7400-675-3.
7. HANÁK, Jakub. Právní úprava náhrad za omezení vlastnického práva z environmentálních důvodů v České republice. Olomouc : 2018. Rigorózní práce. Univerzita Palackého v Olomouci, Právnická fakulta.

⁷³ Blíže k tomu problému např. HANÁK, Jakub. § 58 [Náhrada za ztížení zemědělského nebo lesního hospodaření]. In: VOMÁČKA, Vojtěch, KNOTEK, Jaroslav, KONEČNÁ, Michaela, HANÁK, Jakub, DIENSTBIER, Filip, PRŮCHOVÁ, Ivana. Zákon o ochraně přírody a krajiny. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 458-471.

8. KOCOUREK, Tomáš. Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí, náhrady za omezení. Brno, 2011. Disertační práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta.
9. MAZANCOVÁ, Eva. Uplatňování náhrady újmy za ztížení zemědělského nebo lesního hospodaření podle zákona o ochraně přírody a krajiny na pozemcích ve vlastnictví státu. Acta universitatis Carolinae - Iuridica. Č. 3 (2017), s. 85-93.
10. MIKO, Ladislav. § 58 [Náhrada za ztížení zemědělského nebo lesního hospodaření]. In: Zákon o ochraně přírody a krajiny. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, s. 253-258.
11. MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ A TV PRIMA. V Česku by mohly vzniknout nové národní parky - Jeseníky a Křivoklátsko (TV Prima). In: Mzp.cz [online]. 2008. Dostupné z: https://www.mzp.cz/cz/articles_pelc_v_cesku_narodni_parky
12. MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. Vyhlásování NP Křivoklátsko. In: Mzp.cz [online]. 2023. Dostupné z: https://www.mzp.cz/cz/vyhlasovani_np_krivoklatskohttps://www.mzp.cz/cz/vyhlasovani_np_krivoklatsko
13. MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. Zvláště chráněná území. In: Mzp.cz [online]. 2023. Dostupné z: https://www.mzp.cz/cz/zvlaste_chranena_uzemi
14. PEŠOUT, Pavel a Jana HŮLKOVÁ. Současný stav vyplácení újmy za ztížení hospodaření. Ochrana přírody [online]. Č. 5 (2011), s. 13-16. Dostupné z: <https://www.casopis.ochranaprirody.cz/pravo-v-ochrane-prirody/soucasny-stav-vyplaceni-ujmy-za-ztizeni-hospodareni/?action=download>
15. SPOLEČNOST PŘÁTEL JESENÍKŮ, O.S. Potenciální národní parky. In: Npjeseniky.info [online]. Dostupné z: <https://www.npjeseniky.info/potencialni-narodni-parky/&rv=1>
16. SPOLEČNOST PŘÁTEL JESENÍKŮ, O.S. Příroda Hrubého Jeseníku: jedinečný a ohrožený klenot: Národní park Jeseníky: místo pro přírodu i pro lidi. In: Npjeseniky.info [online]. Dostupné z: <https://www.npjeseniky.info/narodni-park-jeseniky/><https://www.npjeseniky.info/narodni-park-jeseniky/>
17. Usnesení č. 2/1993 Sb., předsednictva České národní rady o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky
18. Věstník Ministerstva životního prostředí Ročník XXXIII – únor 2023 – částka 2, č. j. MZP/2023/080/127
19. Vyhláška č. 432/2005 Sb., kterou se stanoví podmínky a způsob poskytování finanční náhrady za újmu vzniklou omezením zemědělského hospodaření, vzor a náležitosti uplatnění nároku, ve znění vyhlášky č. 443/2022 Sb.
20. Vyhláška č. 335/2006 Sb., kterou se stanoví podmínky a způsob poskytování finanční náhrady za újmu vzniklou omezením lesního hospodaření, vzor a náležitosti uplatnění nároku, ve znění vyhlášky č. 444/2022 Sb.

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

Kontaktní údaje

Mgr. Ing. Mgr. Hana Cejpek Musilová

hana.s.musilova@gmail.com

Masarykova univerzita v Brně, Právnická fakulta

VYVAŽOVÁNÍ DOTČENÝCH ZÁJMŮ PŘI OBECNÉM UŽÍVÁNÍ PŘÍRODNÍCH STATKŮ

BALANCING CONCERNED INTERESTS IN THE GENERAL USE OF NATURAL RESOURCES

Zdeněk Fiala¹

Abstrakt: Otázka omezení vlastnického práva k veřejnému statku z titulu obecného užívání a stejně tak otázka omezení oprávnění plynoucích z tohoto titulu je poměrně kontroverzním tématem. Uvedená problematika se týká širokého okruhu osob, často s protichůdnými zájmy, a proto zde logicky dochází k pnutí a konfliktům mezi zainteresovanými subjekty (vlastníci, veřejnost, orgány ochrany životního prostředí), které řeší nejen zákonodárce, veřejná správa, ale následně též soudy. Příspěvek se přitom zaměřuje na obecné užívání ve vztahu k přírodním statkům, zejména lesa a půdy. Autor nejprve vymezuje insitut obecného užívání v teoretické rovině, identifikuje kritéria, která sehrávají významnou roli při vyvažování dotčených zájmů, a následně se zabývá podmínkami, na základě kterých může být obecné užívání dočasně omezeno.

Klíčové slová: obecné užívání, vlastnické práva, kolize zájmů, životní prostředí

Abstract: The question of limiting the ownership right to a public good due to the title of general use, as well as the question of limiting the rights arising from this title, is a rather controversial topic. The mentioned problem concerns a wide range of persons, often with conflicting interests, and therefore logically there are tensions and conflicts between interested entities (owners, the public, public administration authorities), which are resolved not only by the legislator and public administration, but subsequently

¹ Katedra práva životního prostředí, Právnická fakulta Univerzity Karlovy

also by the courts. The paper focuses on general use in relation to natural assets, especially forests and land. The author first defines the institution of general use on a theoretical level, then identifies the criteria that play a important role in balancing the interests, and then deals with the conditions on the basis of which general use can be temporarily restricted.

Key words: general use, property rights, conflict of interest, environment

Úvodní poznámky k institutu obecného užívání

Obecné užívání představuje vedle zvláštního užívání základní a patrně i nejstarší druh veřejného užívání. Lze jej charakterizovat jako užívání všeobecně přístupných statků (veřejných věcí) způsobem odpovídajícím jejich účelovému určení předem neomezeným okruhem osob, které plyne přímo ze zákona²

K základním určujícím znakům obecného užívání teorie tradičně řadí:

1. Účel a předmět užívání

Smyslem existence institutu veřejného užívání, potažmo obecného užívání, je zajistit rovný přístup k určitým veřejným věcem, nikoli prosazování individuálních, zpravidla ekonomických, zájmů jako tomu je v soukromoprávní oblasti. V oboru práva životní prostředí jde především o obecné užívání lesa, ovzduší, povrchových vod a krajiny. Užívání těchto přírodních statků se na ústavní úrovni pojí se svobodou pohybu, právem na život a právem na příznivé životní prostředí.

2. Způsob vzniku

Oprávnění k obecnému užívání přírodních statků není založeno na právním jednání mezi vlastníkem a uživatelem. Nejde o realizaci soukromých práv k cizí věci (věcná břemena). Mnohdy není objekt obecného užívání ani způsobilý býti předmětem vlastnického práva (např. povrchová voda či ovzduší). Na rozdíl od zvláštního užívání není oprávnění přírodní statek užívat v rámci obecné užívání podmíněno vydáním správního aktu, tj. nevyžaduje žádné povolení. Obecné užívání vzniká vždy přímo ze zákona.

3. Okruh uživatelů

² Srov. např. KOPECKÝ, M. Správní právo. Obecná část. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 222 a násl.

Oproti soukromoprávním užívacím vztahům jako jsou služebnosti, nájmy, pachtý etc., jakož i institutu zvláštního užívání, kde oprávněným je/jsou vždy konkrétní subjekt/y, svědčí v případě obecného užívání oprávnění veřejnou věc užívat předem neurčenému okruhu subjektů, tj. každému.

4. Obsah/ způsob/ bezplatnost užívání

Obsahem obecného užívání je, jak již bylo uvedeno, užívání obvyklé dle účelového určení veřejného statku. Není tedy naprosto nezbytné, aby způsob a rozsah užívání byl výslovně vymezen zákonem – viz např. obecného užívání ovzduší. Nicméně, pokud jde o užívání ostatních přírodních statků, tomu tak nepochybně je. Obsah obecného užívání lesa je upraven v ustanovení § 19 a 20 lesního zákona, obsah obecného užívání povrchových vod v ustanovení § 6 a 7 zákona o vodách, volný průchod krajinou pak v ustanovení § 63 zákona o ochraně přírody a krajiny. Obecně lze tedy říci, že obsahem obecného užívání je právo každého užívat zpravidla bezplatně určitý veřejný statek za podmínek stanoveným zvláštním zákonem obvyklým způsobem a k účelům, ke kterému je určen, pokud daný zákon nebo jiný předpis nestanoví jinak. Oprávnění k užívání výše jmenovaných přírodních statků tak není bezbřehé – má své limity. Ty vyplývají jednak ze samotné právní úpravy, případně správních aktů vydaných na základě zákona, přičemž bývají vymezeny jak pozitivně (výčet oprávnění), tak negativně (zákazy a omezení). V tomto směru lze odkázat např. na ustanovení § 19 lesního zákona, podle kterého je: *„každý oprávněn vstupovat do lesa na vlastní nebezpečí, sbírat tam pro vlastní potřebu lesní plody a suchou na zemi ležící klest. Při tom je povinen les nepoškozovat, nenarušovat lesní prostředí a dbát pokynů vlastníka, popřípadě nájemce lesa a jeho zaměstnanců“*. Uživatel lesa je přitom povinen dodržovat rovněž celou řadu zákazů vyplývajících z ustanovení § 20 citovaného zákona. Jedná se namátkou o zákaz rušit klid a ticho, provádět terénní úpravy, narušovat půdní kryt, budovat chodníky, stavět oplocení a jiné objekty, vyzvedávat semenáčky a sazenice stromů a keřů lesních dřevin, těžit stromy a keře nebo je poškozovat, sbírat semena lesních dřevin, jmelí a ochmet, sbírat lesní plody způsobem, který poškozuje les, jezdit a stát s motorovými vozidly, vstupovat do míst oplocených nebo označených zákazem. Případná další omezení v rámci obecného užívání lesa mohou vyplývat např. ze zákona o ochraně přírody a krajiny (např. povinnost pohybovat se v národních parcích po vyznačených turistických trasách) či mohou být stanovena příslušnými

správními orgány na základě zákona formou opatření obecné povahy či správního rozhodnutí (např. omezení vstupu do lesa). Porušení těchto povinností může založit odpovědnost za přestupek.

Limity obecného užívání dále plynou z faktického stavu věci, tj. způsobilosti statku k užívání, jakož i zásady přiměřenosti užívání a v neposlední řadě užívacích práv ostatních uživatelů, jakož (ne-li předně) jejich případného vlastníka.³ K tomu Staša uvádí, že „*uživatel si musí počínat tak, aby nevykloučoval z obecného užívání ostatní, byť i potenciální uživatele. V případě, že by docházelo k omezování jiných uživatelů nad míru obvyklou, bylo by nutné jednání posuzovat jako protiprávní nebo za užívání zvláštní.*“⁴

Meze obecného užívání rovněž představuje výkon vlastnického práva, ovšem pouze tehdy, má-li předmět užívání (veřejná věc) svého vlastníka. V případě přírodních statků lze v tomto směru rozlišovat tři situace⁵: 1. přírodní statek není předmětem vlastnického práva (např. voda, ovzduší), 2. přírodní statek může být pouze ve výlučném vlastnictví státu (např. vyhrazené nerosty) a 3. přírodní statek je předmětem vlastnického práva bez omezení – v těchto situacích je pak třeba u některých typů obecného užívání dále zkoumat, kdo je vlastníkem užívaných věcí. Tak např. v rámci obecné užívání je otázkou, zda je vlastníkem lesa stát, obec či právnická anebo fyzická osoba bezpředmětná, jinak je tomu však již v případě volného průchodu krajinou, neboť v rámci něj lze veřejně užívat jen pozemky, které jsou ve vlastnictví nebo nájmu státu, obce nebo jiné právnické osoby.

Obecné oproti zvláštnímu užívání je zpravidla bezplatné, resp. poplatek či daň za užívání není stanovena zákonem. Výjimkou v tomto směru představuje zpoplatnění vybraných pozemních komunikací.⁶ Nutno však doplnit, že poplatek za vstup do určitých „zájmových“ lokalit je v praxi často vybírán na základně smluvního ujednání mezi vlastníkem pozemků a návštěvníky (např. Pravčická brána, Prachovské skály, Tiské skály aj.).

5. Omezení vlastnického práva

³ Podrobněji viz KOPECKÝ, M. Správní právo. Obecná část. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 223.

⁴ STAŠA, J. Veřejné užívání. In: HENDRYCH, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 220-221.

⁵ DAMOHORSKÝ, M. Právo životního prostředí. 3. vyd. C.H.Beck, 2010, s. 57.

⁶ Srov. § 20 zákona o pozemních komunikacích

Má-li užívaný veřejný statek svého vlastníka (v případě přírodních statků tak tomu je u lesa a půdy), představuje obecné užívání omezení vlastnického práva. Tak např. výše nastíněnému obsahu obecného užívání lesa odpovídá povinnost vlastníka strpět volný pohyb osob po jeho lese a taktéž povinnost umožnit jim sběr hub a lesních plodů, suchého klestí apod.

Z pohledu teorie se v daných případech jedná o omezení vlastnického práva z titulu sociální funkce vlastnictví, za které vlastníkově nenáleží náhrada. Tradičně se daná omezení řadí mezi tzv. vnitřní meze výkonu vlastnického práva. Za vnitřní se označují proto, že vyplývají ze samotné podstaty vlastnického práva. „*Vlastnictví zavazuje. Nesmí být zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy.*“⁷ Vlastnické právo je „pouze“ prostředkem a východiskem pro to, aby si osoba pro sebe mohla zajišťovat další práva. V této souvislosti se nabízí připomenout, že v průběhu času vlastnické právo přestalo být vnímáno výlučně jako nástroj prosazení individuálních zájmů, naopak stalo se i nástrojem dosahování zájmů společnosti. Může být tedy vykonáváno jen s ohledem na obecné (společenské) zájmy.⁸

Základní podmínkou pro vnitřní omezení je ta, aby byla stejná pro všechny vlastníky věci stejného druhu (zásada rovnosti), a bylo zachováno právo vlastníka užívat věc (statek) obvyklým způsobem (zásada přiměřenosti). Problematickým se v tomto směru dlouhodobě jeví institut volného průchodu krajinou. Kriticky se k této problematice vyjádřil např. Kocourek⁹: „*Rozlišování, zda je pozemek ve vlastnictví fyzické osoby, či ve vlastnictví státu nebo právnické osoby, není z hlediska volného přístupu do krajiny jakkoliv racionálně odůvodnitelné*“, či Franková¹⁰: „*za opodstatněné lze považovat rozlišování podle vlastností pozemku, dle toho, zda se nacházejí v zastavěném území nebo mimo něj, zda jde o vinici či louku, ale rozlišování podle subjektu vlastníka postrádá věcné argumenty.*“

⁷ čl. 11 odst. 3 LZPS

⁸ Srov. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2022, č. j. 5 As 412/2020-64, č. 4302/2022 Sb. NSS; www.nssoud.cz.

⁹ KOCOUREK, T. Omezení vlastnického práva dle zákona o ochraně přírody a krajiny aneb propast mezi obecným a veřejným zájmem [online]. Právnická fakulta Masarykovy univerzity. Dny práva 2008. [cit. 9. 9. 2023]. <https://www.law.muni.cz/sborniky/dpo8/files/pdf/ustavko/kocourek.pdf>

¹⁰ FRANKOVÁ, M. Vstup na cizí pozemky. In: Franková, M. a kol. Úvod do pozemkového práva. Beroun: Eva Rozkotová, 2014, s. 138.

Konkrétní meze vlastnického práva, jak již bylo uvedeno, jsou tedy upraveny v jednotlivých složkových zákonech, při jejich stanovení musí jít o hledání rovnováhy mezi právy vlastníka a zájmy společnosti. Logicky pak mezi těmito skupinami zájmů dochází k pnutí, konfliktům, které řeší nejen zákonodárce, ale následně i i veřejná správa, případně soudy.

Ke kolizi (vyvažování) dotčených zájmů při obecném užívání

Otázka omezení vlastnického práva k přírodním statkům z titulu obecného užívání a stejně tak problematika omezení obecného užívání se nepochybně týká širokého okruhu subjektů velmi často s protichůdnými zájmy. Základní příčiny tohoto stavu lze spatřovat v potřebě uspořádat vztahy mezi těmito subjekty, v zajištění užívání pozemku k různým účelům a v ochraně obecných, respektive veřejných zájmů, z nichž do popředí vystupuje ochrana lidského zdraví a životního prostředí.¹¹

K vyvažování těchto zájmů přitom dochází jednak:

1. při normotvorné činnosti, resp. v současné době spíše při novelizaci stávající úpravy vymezující jednotlivé druhy obecného užívání. V této souvislosti se v posledních letech v České republice např. řešily otázky spojené se zákazem vstupu do lesních obor, zákazem pohybu se psi či jinými zvířaty, s možností zpoplatnění vstupu do národních parků, s problematikou elektrokol a dronů, geocachingem, virtuálními turistickými trasami aj;
- a 2. v rámci rozhodovací činnosti správních orgánů a správních soudů, zejména v souvislosti s vydáváním správních aktů (opatření obecné povahy, příp. spíše výjimečně správní rozhodnutí), na základě nichž dochází k omezení obecného užívání.

Za klíčová kritéria vážení zájmů lze přitom vycházet z předchozího textu označit 1. faktický stav a vlastnosti předmětu užívání, 2. práva jednotlivých subjektů, 3. ochranu veřejných zájmů a 4. již existující právní režimy (podrobněji viz tabulka)¹².

¹¹ Srov. ŽÁKOVSKÁ, K. Omezení vlastnického práva k pozemkům. In: FRANKOVÁ, M. a kol. Úvod do pozemkového práva. Beroun: Eva Rozkotová, 2014, s. 88.

¹² Pozn. Uvedená kritéria jsou pouze ilustrativní, v každém jednotlivém případě je žádoucí individuální přístup.

<p>Faktický stav a vlastnosti předmětu užívání Např. Klimatické podmínky (např. dlouhodobá sucha) Rozloha a charakter pozemku (zemědělský vs. lesní, příp. podíly) Počet a stáří lesního porostu Zastoupení listnatých dřevin Výskyt dřevin rostoucích mimo les Výskyt zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů Stav porostů a jejich poškození Biotičtí (škůdci) a abiotičtí činitelé (povětrnostní vlivy)</p>	<p>Zájmy vlastníků Např. Nerušný výkon vlastnického práva (např. právo hospodaření) Ochrana majetku před poškozením, zničením Minimalizace nákladů (např. povinnost zřizovat vstupní prvky, přehradníky, ohrazení apod.)</p>
<p>Ochrana veřejného zájmu Zejména Ochrana životního prostředí a přírodních zdrojů např. kvalita a kvantita vod, omezení pohybu po vyznačených trasách, zájmy zvěře, znečišťování prostředí – např. odhazováním odpadků)</p> <p>Ochrana lidského zdraví a bezpečnost Např. riziko požáru, napadení zvěří, sesuv půdy</p>	<p>Zájmy veřejnosti / uživatelů Např. Vstup do lesa a volný průchod krajinou za účelem relaxace a sportovních aktivit v přírodě Zachování komunikační (dopravní) sítě – např. užívání lesních cest, účelových kominkací, zachování turistických tras a stezek, cyklostezek Sběr lesních plodů, suchého kletší</p>
<p>Právní režimy a koncepce (plány) vztahující se k předmětu užívání Např. Územní systémy ekologické stability, Zvláště chráněná území ochranná pásma, Chráněné oblasti přirození akumulace vod, Lesní hospodářské plány a osnovy</p>	

Je tedy zřejmé, že nastavení a stejně tak omezení jednotlivých druhů obecného užívání ve vztahu k přírodním statkům je velmi rozsáhlou a složitou problematikou, na kterou navíc dopadá celá řada právních předpisů. Názorným příkladem zde může být např. problematika zákazu vstupu do lesních obor, která byla v ČR řešena v roce 2020 – 2022 v souvislosti s oborou Jelinice. Konkrétně zde šlo o střet práva myslivosti, a v něm zahrnutého práva zřizovat obory a hospodařit v nich, a práva na volný vstup do krajiny a do lesa. Osoby volající po uzavření obor pro veřejnost argumentovali zejména zvýšeným stresem zvěře, nekázní uživatelů – pronásledování zvěře, odhazování odpadků, dále nemožností zajištění bezpečnosti před napadením zvěří, pozitivním dopadem na přírodu i krajinu, zástupci teorie naopak byli nakloněni spíše přístupným oborám. Zájem veřejnosti spočíval v právu se volně pohybovat po lese za účelem relaxace a sportu.

Výsledek sporu lze shrnout tak (srov. dále citovanou soudní judikaturu), že myslivecké obory v České republice jsou, resp. měly by být veřejnosti přístupné. Omezení, resp. zákaz vstupu lze vydat toliko na základě opatření obecné povahy orgánu státní správy myslivosti, případně jiného omezení vydaného na základě zvláštních právních předpisů (např. zákaz vstupu do lesa). V případě, že je vydané opatření obecné povahy považováno za nepřiměřené lze se ve lhůtě 1 roku od účinnosti opatření obrátit na správní soud; případně podat podnět k zahájení přezkumného řízení u nadřízeného správního orgánu.

Toto konstatování v zásadě analogicky platí i v případě jiných typů obecného užívání (např. zákaz vstupu do lesa, zákaz napouštění bazénů, zákaz rozdělávání ohňů aj.)

K podmínkám omezení obecného užívání na základě opatření obecné povahy

Základní podmínkou pro vydání opatření obecné povahy, na jehož základě dochází k omezení obecného užívání, z pohledu vážení dotčených zájmů je, aby objektivně odpovídalo daným poměrům a potřebám dotčeného území a zasahovalo do práv veřejnosti, jakož i vlastníků co nejšetrnějším způsobem při zachování zákonem stanoveného účelu (zásada přiměřenosti).

Z rozhodovací činnosti soudů přitom plyne, že přiměřenost opatření obecné povahy je posuzována zejména s přihlédnutím k:

1. časové účinnosti opatření obecné povahy

V české právní úpravě lze setkat jak s případy, kdy je časová platnost opatření obecné povahy omezena zákonem (např. zákon o lesích), tak s případy, kdy žádné časové mantinely jeho účinnosti vymezeny nejsou (např. zákon o myslivosti). Nikdy však nelze vydat opatření obecné povahy bez časového ohraničení, tj. na dobu neurčitou. Platí, že čím delší je doba účinnosti opatření, tím větší budou i dopady a zásahy do práv dotčených subjektů, popř. jiných chráněných zájmů. Při stanovení doby, na jaké se opatření vydává, tak příslušný orgán musí vždy pečlivě vážit veškerá relevantní kritéria, přičemž platí, že doba zákazu, případně jiného omezení, musí být v opatření řádně odůvodněna. Osobně se domnívám, že jedno z nejdůležitějších kritérií ve vztahu k časové účinnosti tak bude představovat zejména faktický stav území, klimatické podmínky ve spojení se zájmem na ochraně životního prostředí (např. zájmy zvěře) anebo ochranou lidského zdraví (např. riziko požáru, pádu, napadení zvěří apod.)

Ve vztahu k výše zmiňované problematice lesních obor se v dané souvislosti Nejvyšší správní soud vyjádřil následovně: *„orgán státní správy myslivosti nemůže opatřením obecné povahy zakázat vstup do honitby plošně na dobu neurčitou, neboť takový absolutní zákaz je v přímém rozporu s právem na volný průchod krajinou, případně obecným užíváním lesů ... Výklad, dle kterého by bylo možné úplné uzavření celé honitby na dobu neurčitou, by ve výsledku vedl k popření veřejného statku – práva na přístup do krajiny a obecného užívání lesa. Podstata veřejného statku přitom tkví v tom, že omezuje právo vlastníka (zprostředkovaně také uživatele honitby) ve prospěch dalších osob – veřejnosti, jak bylo ostatně uvedeno výše... je povinností uživatele honitby užívat tyto pozemky tak, aby podstatu a smysl tohoto veřejného statku nepopřel, a to ani způsobem chovu zvěře v oboře, ani rozsahem tohoto chovu (nasazenými druhy chované zvěře)...“*¹³ Obdobné stanovisko zaujal i Ústavní soud: *„[z]ákon o myslivosti neopravňuje orgán státní správy myslivosti bez dalšího naříditi zákaz vstupu do honitby, nýbrž lze tak činit pouze na žádost uživatele honitby v odůvodněných (a současně časově vymezených) případech... zákon o myslivosti neumožňuje plošné uzavření obory na dobu neurčitou...“*¹⁴

¹³ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2022, č. j. 5 As 412/2020-64, č. 4302/2022 Sb. NSS; www.nssoud.cz

¹⁴ Usnesení Ústavního soudu ze dne 10. 5. 2022, sp. zn. III. ÚS 671/22; dostupné na <https://nalus.usoud.cz>.

2. přiměřenost zásahu do dalších oprávněných zájmů

Je zřejmé, že s nastavením časové účinnosti opatření obecné povahy bezprostředně souvisí i požadavek na přiměřenost jeho dopadů s ohledem na potřebu zachování dalších dotčených zájmů. Jak uvedl Nejvyšší správní soud „*správní orgán daný akt může, nikoliv musí vydat. Správnímu orgánu je touto formulací zachován prostor pro jeho vlastní úvahu vycházející ze zohlednění konkrétních okolností případu, zda je s ohledem na dotčené zájmy navrhovatele v konkurenci se zásahy do práv jiných osob spojenými s případným omezením vstupu do lesa a se zohledněním dalších souvislostí, zejména veřejného zájmu na ochraně lesa, namístež navrhovaný akt vydat, resp. zda je třeba jej vydat v podobě navrhovatelem požadované.*“¹⁵ „[O]právnění orgánu státní správy myslivosti na žádost vydat opatření obecné povahy, ve kterém nařídí přiměřená omezení, případně zákaz vstupu do honitby, musí být z povahy věci realizováno tak, že nevyloučí právo každého volně procházet krajinou a užívat les, jak garantují veřejnoprávní předpisy (výše citovaný ZOPK a lesní zákon)..... Tyto předpisy totiž omezují práva vlastníka pozemků (resp. uživatele honitby, kterým je v nyní posuzovaném případě stěžovatelka II) v tom smyslu, že umožňují užívat tyto pozemky širšímu okruhu jednotlivě nedefinovaných osob (proměnlivému okruhu osob). Jinými slovy, normy veřejného práva zakotvují oprávnění veřejnosti zákonem vymezené pozemky konkrétním způsobem užívat jako veřejný statek [srov. také § 490 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, podle něhož je věc určená k obecnému užívání veřejným statkem]. Obsah tohoto veřejného statku je v případě jeho zřízení veřejnoprávními předpisy definován jeho zákonným vymezením, které nesmí být vydáním opatření obecné povahy podle § 9 odst. 3 zákona o myslivosti popřeno. V opačném případě by v evropském kontextu tradiční instituty volného průchodu krajinou (přístupu do krajiny) a obecného užívání lesa zcela pozbyly smyslu... Vlastník, resp. uživatel honitby je proto povinen užívat pozemky nacházející se v honitbě tak, aby jeho konání (či opomenutí) nevedlo k trvalému omezení možnosti obecného (veřejného) užívání způsobem, který odpovídá zákonnému vymezení veřejného statku. Takovéto omezení vlastníka (uživatele honitby) předpokládá samotná Listina základních práv a svobod v čl. 11 odst. 3, podle kterého ‚vlastnictví zavazuje a nesmí být zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy‘. V daném případě

¹⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2016, č. j. 2 As 78/2016-72; dostupné na www.nssoud.cz.

*je tímto zákonem chráněným zájmem právě volný průchod krajinou a obecné užívání lesa. Možnost užívat pozemky nacházející se v oboře Jelenice na základě práva volného průchodu krajinou a obecného užívání lesa je jednou z mezí vlastnického práva, kterou musí respektovat nejen vlastník daných pozemků a uživatel honitby, ale také orgán státní správy myslivosti rozhodující dle § 9 odst. 3 zákona o myslivosti...*¹⁶ Citované závěry posvětil i Ústavní soud: „*orgán státní správy myslivosti není vázán pouze zněním návrhu na vydání opatření a relevantními ustanoveními zákona o myslivosti, ale též celým právním řádem České republiky, a je povinen postupovat tak, aby šetřil práva všech dotčených osob a zasahoval do těchto práv v míře přiměřené tak, aby nedošlo schválením úplného časově neomezeného zákazu vstupu do obory k zásahu do práv zaručených § 63 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (právo každého na volný průchod krajinou), případně institut obecného užívání lesa [§ 19 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně některých zákonů (lesní zákon)], a tedy i k zásahu do čl. 14 Listiny (svoboda pohybu).*“¹⁷

Závěr

Obecné užívání přírodních statků, resp. možnost veřejnosti vstupovat do lesa, byť soukromého, či krajiny za účelem rekreačních a sportovních aktivit již tradičně představuje natolik celospolečensky významný zájem, tj. legitimní cíl, pro něž musí vlastník při zachování principu proporcionality daná omezení svých vlastnických práv strpět.

Oprávnění k obecnému užívání přírodních statků však není bezbřehé. Limity vyplývají jednak ze samotné právní úpravy, případně správních aktů vydaných na základě zákona, dále z faktického stavu věci, tj. způsobilosti statku k užívání, jakož i zásady přiměřenosti užívání a v neposlední řadě užívacích práv ostatních uživatelů, jakož (ne-li předně) jejich případného vlastníka.

Tyto limity přitom současně představují základní kritéria či zájmy, které musí být vzájemně vyvažovány při stanovení obsahu, resp. rozsahu obecného užívání, jakož i v případě jeho případného omezení.

¹⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2022, č. j. 5 As 412/2020-64, č. 4302/2022 Sb. NSS;

¹⁷ Usnesení Ústavního soudu ze dne 10. 5. 2022, sp. zn. III. ÚS 671/22; dostupné na <https://nalus.usoud.cz>.

Osobně se domnívám, že stávající právní úpravu obecného užívání veřejně přístupných přírodních statků obsaženou v jednotlivých složkových zákonech lze označit za vyhovující, umožňující dostatečně pružně reagovat na klimatické poměry, specifika a potřeby dané lokality. Určitou výjimku v tomto směru z pohledu ústavní konformity (porušení zásady rovnosti) představuje institut volného průchodu, nicméně s ohledem na skutečnost, že tento institut nedopadá na osoby soukromého práva, nepovažuji uvedené za zásadní problém.

Při vydávání opatření obecné povahy spočívajícího v zákazu či omezení obecného užívání musí příslušné orgány vždy zohlednit zájmy a práva, které by mohly být opatřením dotčeny, a musí opatření nastavit tak, aby tyto zájmy a práva nebyly zcela popřeny a zasahovalo se do nich co nejmírnějším způsobem při zohlednění účelu, který má opatření obecné povahy plnit. Za základní kritéria lze přitom označit omezenou časovou působnost opatření a dodržení zásady přiměřenosti.

Zoznam použitej literatúry:

14. DAMOHORSKÝ, M. a kol. Právo životního prostředí. 3. vyd. Praha: C.H.Beck, 2010.
15. FRANKOVÁ, M. a kol. Úvod do pozemkového práva. Beroun: Eva Rozkotová, 2014
16. HENDRYCH, D. a kol. Správní právo. Obecná část. Praha: C. H. Beck, 2016
17. KOCOUREK, T. Omezení vlastnického práva dle zákona o ochraně přírody a krajiny aneb propast mezi obecným a veřejným zájmem [online]. Právnická fakulta Masarykovy univerzity. Dny práva 2008. [cit. 9. 9. 2023]. <https://www.law.muni.cz/sborniky/dpo8/files/pdf/ustavko/kocourek.pdf>
18. KOPECKÝ, M. Správní právo. Obecná část. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021
19. MÁCHA, A. Veřejné užívání lesa a přístup do krajiny. In: Jančářová, I. a kol. Vlastník a podnikatel při ochraně životního prostředí. Brno: Masarykova univerzita, 2015, s. 251-262. Bibliografický záznam
20. MÁCHA, A. Veřejné užívání jako subjektivní právo. Správní právo. 2015, č. 4, s. 202-212.

Kontaktné údaje

doc. JUDr. PhDr. Zdeněk Fiala, Ph.D.

fialaz@prf.cuni.cz

Univerzita Karlova, Právnická Fakulta, Katedra práva životního prostředí

VYVAŽOVANIE VEREJNÝCH A SÚKROMNÝCH ZÁUJMOV V ODPADOVOM PRÁVE

BALANCING PUBLIC AND PRIVATE INTERESTS IN WASTE MANAGEMENT LAW

Denis Bede¹

Abstrakt: Príspevok sa venuje problematike vyvažovania verejných a súkromných záujmov pri uplatňovaní právnych predpisov v oblasti manažmentu odpadov. Autor analyzuje akým spôsobom v praxi orgány verejnej správy pristupujú k vyvažovaniu ekonomických záujmov súkromných spoločností a environmentálnych záujmov verejnosti a mimovládnych organizácií pri povoľovaní prevádzok na zhodnocovanie alebo zneškodňovanie odpadov či pri predchádzaní vzniku odpadu. Pomenováva problematické oblasti a situácie a ako na ne reflektuje prípadne nereflektuje právna úprava na úseku odpadového hospodárstva. Pátra po výkladových stanoviskách a judikatúre súdov, ktorej znalosť by mohla v praxi orgánov verejnej správy prispieť k uplatňovaniu právnych predpisov odpadového práva v súlade s princípmi hierarchie odpadového hospodárstva a cirkulárnej ekonomiky. Výsledkom spracovania danej problematiky má byť pomôcka pre úradníkov bez právneho vzdelania pri správnom interpretovaní a uplatňovaní právnej úpravy odpadového práva v súlade s cieľmi transformácie na cirkulárnu ekonomiku pri súčasnom dosiahnutí rovnováhy medzi ekonomickými a environmentálnymi záujmami dotknutých subjektov.

Kľúčové slová: manažment odpadov, odpadové právo, cirkulárna ekonomika, recyklácia

Abstract: The contribution is devoted to the issue of balancing public and private interests in the application of legal regulations in the field of waste management. The author analyzes how, in practice, public authorities approach balancing economic interests

¹ CYRKL (Zdrojová platforma)

of private corporations and environmental interests of the public and non-governmental organizations when permitting facilities for the recovery or disposal of waste or when preventing the generation of waste. It names problematic areas and situations and how the legislation in the area of waste management reflects or does not reflect on them. The author is looking for interpretative opinions and case law, the knowledge of which could, in practice, contribute to the application of waste law in accordance with the principles of waste management hierarchy and the circular economy. The result of processing the given topic should be an aid for officials without a legal education in the correct interpretation and application of waste legislation in accordance with the goals of transformation to a circular economy while simultaneously achieving a balance between economic and environmental interests of affected stakeholders.

Key words: waste management, waste law, circular economy, recycling

Úvod

Ochrana životného prostredia je v Európskej únii jednou z kľúčových hodnôt. Významný európsky environmentálny právnik Ludwig Krämer zastáva názor, že pokiaľ ide o súkromné záujmy, tvorba a výkon práva vždy prebiehajú v úzkej diskusii so zástancami súkromných záujmov. Naopak, všeobecný verejný záujem na životnom prostredí nemá na svojej strane temer žiadnych zástancov osobných záujmov. Veď kto už len má osobný záujem na ochrane vody, riekach bez znečistenia, čistom vzduchu v mestách, ochrane motýľov alebo prírodných stanovišť či krajiny?²

Snaží sa tým poukázať, že napriek konsenzu na tom, že existuje verejný záujem na ochrane životného prostredia, implementácia konkrétnych, právne záväzných opatrení sa ukazuje ako náročná, a to najmä tam, kde stojí v konflikte so súkromnými záujmami. A to je prakticky vždy ten prípad. Životné prostredie, keďže ako také nedisponuje vlastným hlasom, je prakticky odsúdené ťahať za kratší koniec v každom špecifickom konflikte záujmov.

² KRÄMER, Ludwig: Public Interest Litigation in Environmental Matters before European Courts. In: *Journal of Environmental Law*, vol. 8, no. 1, (1996), pp. 1–18. Dostupné online na: <http://www.jstor.org/stable/44248061>.

V Európskej únii stúpa tlak na prechod z lineárneho odpadového na cirkulárne obehové hospodárstvo alebo tzv. cirkulárnu ekonomiku. Dôvody sú jasné. Udržateľnosť a dosiahnutie cieľov Zelenej dohody si vyžadujú zmenu prístupu z lineárnej produkcie a konzumu, ktorého výsledkom je odpad, na cirkulárny model. V ňom sa použitý a nechcený tovar rozmieňa na suroviny, z ktorých sa vyrába nový tovar, pri čo najvyššej úspore primárnych zdrojov. Ich získavanie zaťažuje planétu a s narastajúcou populáciou a bujnajúcou ekonomikou prestáva byť udržateľným. Prechod na cirkulárnu ekonomiku však vyžaduje zmenu dogmatického nazerania na odpad ako na niečo čoho sa treba zbaviť alebo čoho sa možno iba zbaviť.

V súčasnom odpadovom hospodárstve tomuto prechodu čiastočne bráni konflikt verejného záujmu na ochrane životného prostredia a zdraví ľudí a ekonomických záujmov súkromných spoločností podnikajúcich v odpadovom resp. obehovom hospodárstve. Vyvažovanie týchto záujmov prináša komplexné výzvy. Efektívne vyvažovanie týchto záujmov pritom vyžaduje súčinnosť medzi orgánmi verejnej správy, priemyslom resp. biznisom a občianskou spoločnosťou. Vyvažovanie verejných a súkromných záujmov v odpadovom práve teda vyžaduje dobre premyslenú a inkluzívnu stratégiu. Zabezpečenie environmentálnej integrity, spolu so zohľadnením ekonomických potrieb a verejných cieľov, je nevyhnutným krokom smerom k udržateľnejšiemu a zodpovednejšiemu hospodárstvu.

Cieľom tohto príspevku je poukázať, kde v rámci presadzovania verejných a súkromných záujmov v odpadovom práve dochádza k najväčšiemu treniu a ako je možné takejto tenzii predchádzať alebo sa s ňou vyrovnáť, tak aby nepredstavovala prekážku v transformácii na udržateľnú cirkulárnu ekonomiku.

Definovanie odpadu a nakladania s odpadom

Prvou oblasťou odpadového práva, kde dochádza k vyvažovaniu verejných a súkromných záujmov, je samotné definovanie odpadu. V zjednodušenom ponímaní je to na jednej strane verejný záujem na ochrane životného prostredia a zdravia ľudí, reprezentovaný orgánmi štátnej správy, na druhej strane je to ekonomický záujem súkromných spoločností, ktorých biznis model je založený na likvidácii odpadu, prípadne jeho zhodnocovaní. Pri komplexnom vnímaní témy odpadového hospodárstva vo svetle súčasného trendu presadzovania transformácie na

cirkulárnu (obehovú) ekonomiku je tu aj rozkol medzi dvoma rôznymi verejnými záujmami. Medzi verejným záujmom na ochrane životného prostredia pred negatívnymi vplyvmi neregulovaného nakladania s odpadom a verejným záujmom na efektívnom využívaní prírodných zdrojov, ktoré vyžaduje uvoľňovanie súčasných striktných pravidiel súvisiacich s definíciou odpadu.

Súčasná európska definícia pojmu odpad ako *hnutelnej veci alebo látky, ktorej sa jej držiteľ zbavuje, chce sa jej zbaviť alebo je v súlade s právom povinný sa jej zbaviť*, je založená na aktivite zbavovania sa, nie na hodnote materiálu, ako je tomu v ostatných regiónoch. Ako uvádza Johansson, tento postoj k odpadu vytvoril cestu k odpadovej legislatíve z ktorej niet cesty von.³ Navyše táto definícia je veľmi široká a vyžaduje si bližší výklad, inak má na svedomí právnu neistotu. Výklad jednotlivých častí definície odpadu prináša spomínaný problém stretu záujmov. Príliš úzky výklad môže oslabiť dodržiavanie prísnych pravidiel pre nakladanie s odpadom a zapríčiniť negatívne dopady na životné prostredie a zdravie ľudí vo forme čiernych skládok alebo kontaminácie pôdy a vôd. Naopak príliš široký výklad bráni transformácii na cirkulárnu ekonomiku, kedy za odpad je považované prakticky všetko okrem želaného výsledku výroby a vráteniu materiálu do obehu bráni zložitá byrokracia. Na jednej strane teda stojí verejný záujem na ochrane životného prostredia, ktorý môže ohroziť úzke vymedzenie pojmu odpad, zároveň však široký výklad tohto právneho pojmu bráni prechodu na cirkulárnu ekonomiku. Tá môže byť z pohľadu ochrany primárnych zdrojov Zeme tiež vnímaná ako verejný záujem. Na opačnej strane sú ekonomické záujmy najmä súkromných obchodných spoločností, ktoré z úzkeho definovania pojmu odpad môžu v rámci transformácie na cirkulárnu ekonomiku profitovať. No môžu aj stratiť, v prípade ak budú ako odpad vnímané všetky predmety, pri ktorých dochádza k prevodu držby z dôvodu nepotrebnosti alebo nadbytočnosti, bez ohľadu na možné ďalšie využitie.

Východiskom z tejto prekérnej situácie môže byť jednoznačné právne vymedzenie okamihov, kedy materiál alebo látka nie sú odpadom. Za týmto účelom smernica Európskeho parlamentu a Rady 2008/98/ES o

³ JOHANSSON, Nils Gunar – FORSGREN, Christer: Is this the end of end-of-waste? Uncovering the space between waste and products. In: Resources, Conservation and Recycling, Vol. 155, (2020). ISSN 0921-3449, Dostupné online ne: <https://doi.org/10.1016/j.resconrec.2019.104656>.

odpade (ďalej len "rámcová smernica o odpade") definujte pojmy vedľajší produkt a stav konca odpadu a stanovuje kritériá, ktoré musí vec alebo látka splniť aby prestala byť považovaná za odpad. Hoci rámcová smernica o odpade nevyžaduje potvrdenie splnenia týchto kritérií zo strany orgánov verejnej správy, z dôvodu právnej istoty slovenská právna norma, ktorá túto smernicu transponuje - zákon č. 79/2015 Z. z. o odpade v znení neskorších predpisov (ďalej len "zákon o odpade") takéto potvrdenie pre vedľajší produkt vyžaduje. A hoci sa to tak na prvý pohľad nemusí zdať, výklad jednotlivých kritérií umožňuje tiež pomerne širokú mieru polemiky a zase vytvára priestor pre vyvažovanie verejných a súkromných záujmov. Situácia, kedy orgány verejnej správy v prospech verejného záujmu na ochrane životného prostredia pred negatívnymi vplyvmi prípadného alebo domnelého nesprávneho nakladania s odpadovým materiálom uprednostňujú čo najširšie uplatňovanie definície odpadu a odmietajú ich preklasifikovanie na vedľajší produkt, má negatívny dopad na transformáciu na cirkulárnu ekonomiku, ktorá je pritom jedným z kľúčových cieľov Európskej zelenej dohody.

Tejto situácii rozhodne nepomáha absencia jasných kritérií pre stav konca odpadu. Tie mali byť prijaté jednotne na úrovni Európskej únie, a to osobitne pre jednotlivé druhy odpadov, no stalo sa tak doposiaľ iba pre 3 rôzne typy odpadu: kovové črepy, medené črepy a sklenú drvu. Implementácia kritérií pre stav konca odpadu teda zostala na jednotlivých členských štátoch. Tie prijali rôzne prístupy spočívajúce v doplňujúcich všeobecných kritériách, stanovených v národnej legislatíve alebo dokonca v povinnosti mať prijaté špecifické kritériá pre jednotlivé typy odpadu formou podzákonného právneho aktu. To vyústilo do stavu, kedy jednotlivé členské štáty majú stanovené rôzne kritériá pre ten istý typ odpadu, čo prehlbuje problém obchodovania s odpadovým materiálom v rámci EÚ.

Je teda viac než potrebné preklenúť priepasť medzi výrobkom na jednej strane a odpadom, ktorého sa treba zbaviť a ktorý možno odovzdať iba osobe oprávnenej nakladať s odpadom na strane druhej. Na to bude potrebné zmeniť nielen nazeranie na odpad ale aj definíciu odpadu ako ju poznáme dnes. Pongrácz a Pohjola pristúpili k tejto úlohe veľmi

zodpovedne už v roku 2004 na základe konceptu vlastníctva.⁴ Za odpad označujú predmet, ktorý:

1. nemá účel, pretože mu žiaden nebol priradený alebo preto, že mu nebol priradený nový, po tom, čo ten pôvodný naplnil,
2. neposkytuje hodnotu, ktorú predpokladá priradený účel a to buď z dôvodu svojho zloženia alebo stavu,
3. vlastník nepoužíva alebo ani nepoužíval za účelom, ktorý mu bol priradený.

Z tejto klasifikácie možno vyvodiť, čo nemožno považovať za odpad. Odpadom nie je predmet, ktorému bol súčasným alebo (potenciálnym) novým držiteľom priradený účel, ak ho tento držiteľ buď použije v súlade s týmto účelom alebo úpravou jeho stavu alebo zloženia zabezpečí, že bude môcť slúžiť a poskytovať hodnotu v súlade so stanoveným účelom. Samotná zmena držby alebo vlastníctva daného predmetu by nemala byť determinantom jeho klasifikácie ako odpadu. Pokiaľ je možné vďaka zmene stavu alebo zloženia zabezpečiť, že predmet bude používaný na pôvodný alebo nový účel, nejde o odpad, okrem prípadu, keď ani súčasný ani žiadny ďalší držiteľ alebo vlastník nechce vykonať túto zmenu.

V tomto význame je problematická aj definícia nakladania s odpadom (resp. odpadového hospodárstva). V zmysle rámcovej smernice o odpade je nakladanie s odpadom *zber, preprava, zhodnocovanie a zneškodňovanie odpadu vrátane dohľadu nad takýmito činnosťami a nasledujúcej starostlivosti o miesta zneškodňovania a zahŕňa konanie vo funkcii obchodníka alebo sprostredkovateľa*. Podľa hierarchie nakladania s odpadom stanovenej v čl. 4 ods. 1 rámcovej smernice o odpade je prvým stupňom predchádzanie vzniku odpadu. Tu narážame na počiatok kontradiktórnosti celého problému a ďalší pomyselný konflikt záujmov. Kým definícia nakladania s odpadom naznačuje, že jeho úlohou je len zbaviť sa existujúceho odpadu, hierarchia nakladania je postavená na premise, že v ideálnom prípade by sme sa mali vyhnúť (produkovaniu) odpadu.

Hoci rámcová smernica o odpade pracuje iba s pojmom nakladania s odpadom, zákon č. 79/2015 Z. z. o odpade a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len "zákon o odpade")

⁴ PONGRÁCZ, Eva. - POHJOLA, J., Veikko: Re-defining waste, the concept of ownership and the role of waste management. In: Resources, Conservation and Recycling, Vol. 40, Issue 2, (2004), str. 141–153. Dostupné online na doi:10.1016/s0921-3449(03)00057-0.

obsahuje okrem definície nakladania s odpadom, ktorá je doslovne prebratá zo smernice o odpadoch aj pojem odpadové hospodárstvo, pričom v anglickom jazyku (a aj v pôvodnom znení smernice o odpadoch) sú pojmami totožnými. Slovenský zákon o odpadoch definuje odpadové hospodárstvo *ako súbor činností zameraných na predchádzanie a obmedzovanie vzniku odpadov a znižovanie ich nebezpečnosti pre životné prostredie a na nakladanie s odpadmi v súlade s týmto zákonom*. Pod týmto pojmom teda nachádzame obsahové vymedzenie verejného záujmu na ochrane životného prostredia pred negatívnymi dopadmi nakladania s odpadom.

Povoľovanie prevádzok na zhodnocovanie alebo zneškodňovanie odpadu

Ďalšou častou oblasťou konfliktu verejných a súkromných záujmov je povoľovanie prevádzok na zhodnocovanie alebo zneškodňovanie odpadu. Výstavba a spustenie takýchto prevádzok musí prejsť posudzovaním vplyvov na životné prostredie a integrovaným povoľovaním. V týchto konaniach dochádza ku záujmovému stretu medzi súkromným, prevažne ekonomickým, záujmom navrhovateľa, verejným záujmom na ochrane životného prostredia a súkromnými záujmami osôb, ktorých práva môžu byť povolením týchto prevádzok dotknuté.

Záujem sa v súvislosti s povolením činnosti vyskytuje pomerne často. Podľa § 3 písm. g) zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie v znení neskorších predpisov (ďalej len "zákon o posudzovaní vplyvov") je *navrhovateľom osoba, ktorá má záujem realizovať navrhovanú činnosť vyžadujúcu si povolenie*. Dotknutá verejnosť je definovaná v § 3 písm. s) ako *verejnosť, ktorá je dotknutá alebo pravdepodobne dotknutá konaním týkajúcim sa životného prostredia, alebo má záujem na takomto konaní*. Z dikcie pritom nie je jednoznačné, aký cieľ má tento záujem sledovať. Môže teda ísť o objektívne ciele ochrany životného prostredia a vlastného zdravia pred nepriaznivými vplyvmi navrhovanej činnosti, môže však ísť aj o subjektívne záujmy často definované fenoménom NIMBY (skratka z anglického *Not In My Back Yard*), v preklade *Nie v mojej záhrade*, ktorý pomenúva odpor osoby voči výstavbe v blízkosti jej obydli, ale nie voči danej výstavbe niekde inde. V § 24 ods. 2 zákona o posudzovaní vplyvov, teda v časti právnej úpravy, kde je dotknutej verejnosti priznané právo účasti na konaní sa už vychádza z toho, že dotknutá verejnosť, ktorá prejavila záujem na posudzovaní vplyvov navrhovanej činnosti a jej

následnej realizácii môže byť ich povolením alebo realizáciou priamo dotknutá na svojom práve na priaznivé životné prostredie.

Zákon č. 39/2013 Z. z. o integrovanej prevencii a kontrole znečisťovania v znení neskorších predpisov v § 9 ods. 5 stanovuje, že v *integrovanom povoľovaní dotknuté orgány chránia záujmy podľa osobitných predpisov vydaním stanoviska, vyjadrenia alebo súhlasu, pričom sú povinné zohľadniť dostupné informácie o stave životného prostredia v dotknutom území*. Zároveň zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní v § 3 ods. 1 vo vzťahu k pravidlám konania správnych orgánov stanovuje, že *sú povinné chrániť záujmy štátu a spoločnosti, práva a záujmy fyzických osôb a právnických osôb a dôsledne vyžadovať plnenie ich povinností*. Doteraz nebolo celkom zrejmé čo spadá pod záujmy podľa osobitných predpisov a v čom spočívajú záujmy štátu, spoločnosti, fyzických alebo právnických osôb, ktoré majú správne orgány pri svojej činnosti chrániť. Veľmi jednoznačne to stanovuje až nový zákon č. 200/2022 Z. z. o územnom plánovaní, ktorý definuje nielen verejný záujem ale aj hlavný objekt právnej úpravy - stavbu vo verejnom záujme. Zo znenia § 5 písm. v) a w) je jednoznačné, že takýmto záujmom je *prospech verejnosti na udržateľnom rozvoji, sociálnej súdržnosti a nediskriminácii, záujem detí a sociálne vylúčených alebo ohrozených spoločenských skupín, ekologická stabilita a konektivita, zelená infraštruktúra, zachovanie hodnôt krajiny a kultúrneho dedičstva, ochrana a efektívne využívanie prírodných zdrojov, prírody, vôd, zachovanie biodiverzity, ochrana životného prostredia a verejného zdravia, obrana a bezpečnosť štátu, civilná ochrana, ochrana pred požiarmi a dopadmi meniacej sa klímy*. Ide o veľmi široký súbor verejných hodnôt, ktoré má orgán verejnej správy zohľadniť pri výkone zverenej funkcie a uplatňovaní zverených kompetencií. Stále pritom chýba návod ako rozoznať, v ktorom z posudzovaných riešení má verejnosť prospech a ako riešiť konflikt, ktorý môže vzniknúť v prípade protichodnosti týchto záujmov. Výstavba zariadenia na energetické využitie odpadu (tzv. ZEVO) nemusí byť na základe nesúhlasných pripomienok verejnosti v ich prospech a jeho umiestnenie môže rozporovať záujmu na zachovaní hodnôt krajiny, na strane druhej, môže byť zároveň riešením, ktoré pomôže efektívnemu využívaniu prírodných zdrojov, ktoré by sa inak skládali a prispeje k ochrane vôd pred znečistením priesakom zo skládok.

Aj napriek tomu, že poznáme čo je verejným záujmom, neznamena to, že vieme nevyhnutne vyhodnotiť vplyv posudzovanej činnosti na tento záujem. Chýba jasnejšia metodika váženia vplyvov na jednotlivé aspekty

verejného záujmu, o ktorú by sa orgány verejnej správy mohli oprieť. Posudzovanie toho, do akej miery sú jednotlivé hodnoty verejného záujmu dotknuté tak zostáva do veľkej miery subjektívnym. Rozdielne subjektívne vnímanie pritom sťažuje priebeh celého procesu a neúmerne ho predlžuje, čo je v praxi dobre známe.

Popri verejnom záujme reprezentovanom orgánmi verejnej správy vystupuje v procese posudzovania vplyvov navrhovanej činnosti a následnom povoľovaní často aj záujem reprezentovaný verejnosťou, ktorá uplatňuje svoje právo účasti na takomto konaní. Toto právo jej vyplýva priamo zo zákona, ak môže byť posudzovanou činnosťou dotknutá na svojich právach a oprávnených záujmoch. Tento záujem je teda kľúčovým pojmom pre úpravu účasti verejnosti podľa Aarhuského dohovoru aj smernice o posudzovaní vplyvov. Medzinárodný Výbor pre posudzovanie súladu s Aarhuským dohovorom v náleze z roku 2010 uvádza, že záujem verejnosti na rozhodovaní *“závisí od toho, či navrhovaná činnosť môže porušiť ich majetkové alebo ďalšie súvisiace (vecné práva), spoločenské práva alebo iné práva alebo záujmy, týkajúce sa životného prostredia.”*⁵ Implementačná príručka k Aarhuskému dohovoru vo vzťahu k definícii dotknutej verejnosti podľa čl. 2 ods. 5 Aarhuského dohovoru uvádza, že *“medzi potenciálne dotknuté záujmy môžu patriť aj sociálne práva, ako je právo byť bez ujmy alebo právo na zdravé životné prostredie. Toto kritérium sa však uplatňuje aj na kategóriu verejnosti, ktorá má na rozhodovacom procese nešpecifikovaný záujem.”*⁶ Potvrďuje to predpoklad, že tento záujem nemusí byť vždy totožný s verejným záujmom, ktorý presadzuje orgán verejnej správy na základe svojej kompetencie vyplývajúcej zo zákona. Podporuje to aj ďalší nález Výboru pre posudzovanie súladu s Aarhuským dohovorom z roku 2013 v ktorom uvádza, že *“pojem „mať záujem“ na rozhodovaní o životnom prostredí, by mal zahŕňať nielen osoby z radov verejnosti, ktorých právny záujem alebo práva zaručené podľa právnych predpisov by mohli byť porušené navrhovanou činnosťou, ale aj osoby, ktoré majú len faktický záujem (napríklad v prípade navrhovanej činnosti, ktorá môže mať vplyv na vodný tok je to záujem pozorovateľov vtáctva o zachovanie neporušených hniezd alebo záujem rybárov o zachovanie rybolovu). Ako je to v prípade mnohých jurisdikcií, môže zahŕňať*

⁵ Nález ACCC/C/2010/50, bod 66.

⁶ The Aarhus Convention Implementation Guide. Second edition. Ženeva: OSN, (2014) str. 57. Dostupné online : http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/Publications/Aarhus_Implementation_Guide_interactive_eng.pdf.

aj osoby, ktoré vyjadrili záujem o určitú vec bez toho, aby uviedli konkrétny dôvod ich záujmu.”⁷

Záujem dotknutej alebo zainteresovanej verejnosti môže byť dvojaký. Určitá časť tejto verejnosti bude hájiť svoj súkromný záujem súvisiaci zväčša s vlastníckymi alebo inými súkromnými právami. Druhá časť takejto verejnosti je tvorená environmentálnymi organizáciami. Ich činnosť a vystupovanie v konaniach sú spojené s verejným záujmom na ochrane životného prostredia, ktorý môžu hájiť na základe odlišných odborných argumentov ako príslušné orgány štátnej správy z titulu svojej pôsobnosti.⁸ Tento pohľad na dvojakosť advokátov verejného záujmu na ochrane životného prostredia adresoval vo svojom rozsudku aj Najvyšší správny súd ČR.⁹

Negatívnym prejavom v prípade uplatňovania práva účasti verejnosti a s tým spojeným postavením a procesnými právami môže byť zneužívanie alebo šikanózný výkon týchto práv pri presadzovaní osobných záujmov, ktoré nie sú v súlade s verejným záujmom. Tejto problematike sa na Slovensku venovali napríklad Košičiarová a Wilfling. Uvádzajú, že ani *“extenzívne a celoplošné využívanie práva na účasť v konaní, ktoré síce zaťažuje orgán a oddiali vydanie právoplatného rozhodnutia, ale ktorého skutočným účelom je ochrana životného prostredia, nemožno klasifikovať ako zneužitie práva.”¹⁰* Tu nemožno nesúhlasiť s autormi, ktorí formulujú názor že skutočný účel využívania práva na účasť v konaní je možné zistiť z obsahu podaní verejnosti alebo z iných dôkazov a že množstvo podaní podaných tým istým subjektom, ani teritoriálna vzdialenosť miesta navrhovanej činnosti od sídla alebo bydliska tohto subjektu nemôže byť

⁷ Nález ACCC/C/2013/91, bod 74.

⁸ SVOBODA, T. – GIŇOVÁ, P. M.: Zneužití práva v kontextu účasti veřejnosti v procesech týkajících se životního prostředí. In: Popovič, A., Románová, A., Straková, I. (eds.): Zneužitie a iné formy obchádzania práva. Recenzovaný zborník vedeckých prác. Právnická fakulta Univerzity Pavla Jozefa Šafárika, Košice 2016, s. 321. Dostupné online na https://www.upjs.sk/public/media/1084/Zbornik_48.pdf.

⁹ Rozsudok Najvyššieho správneho súdu ČR zo dňa 4. 5. 2011, sp. zn. 7 As 2/2011.

¹⁰ KOŠIČIAROVÁ, Soňa – WILFLING, Peter: Princíp zákazu zneužitia práva a jeho uplatnenie pri aplikácii zákona o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a zákona o slobodnom prístupe k informáciám. In: Analýza vybraných aspektov fungovania a výkonu štátnej správy starostlivosti o životné prostredie, Via Iuris, Pezinok, 2020. s. 131. Dostupné online na: https://viaiuris.sk/wp-content/uploads/2020/04/Analýza-vybraných-aspektov-fungovania-a-výkonu-štátnej-správy-starostlivosti-o-životné-prostredie_2020.pdf.

dôvodom na konštatovanie, že ich účelom nie je ochrana verejného záujmu na ochrane životného prostredia.

Záver

V odpadovom práve nepochybne dochádza ku kontaktu rôznych záujmov aj v iných súvislostiach, ako bolo spomenuté v tomto texte. Zmenu v definovaní odpadu je však nutné považovať za kľúčový moment. Bez dogmatickej zmeny v nazeraní na odpad z lineárneho pohľadu založeného na momente zbavovania sa na cirkulárny, vybudovaný na hodnote materiálu alebo látky, totiž nemôže dôjsť k zosúladeniu verejných a súkromných záujmov. Podobne to vnímame aj v prípade posudzovania vplyvov prevádzok a zariadení na zhodnocovanie alebo zneškodňovanie odpadov na životné prostredie. Bez jasného vymedzenia verejných záujmov v cirkulárnej ekonomike nie je možné očakávať, že orgány verejnej správy budú vedieť aké záujmy majú v rámci zverených kompetencií chrániť a zastupovať. Je preto nevyhnutné doplniť súčasnú legislatívu o jednoznačné definovanie odpadu založené na hodnote, nie vlastníctve a pomenovať verejné záujmy na obehovom hospodárstve pre podporu transformácie na udržateľnú cirkulárnu ekonomiku.

Zoznam použitej literatúry:

1. KRÄMER, Ludwig: Public Interest Litigation in Environmental Matters before European Courts. In: *Journal of Environmental Law*, vol. 8, no. 1, (1996), pp. 1–18. Dostupné online na: <http://www.jstor.org/stable/44248061>.
2. JOHANSSON, Nils Gunar – FORSGREN, Christer: Is this the end of end-of-waste? Uncovering the space between waste and products. In: *Resources, Conservation and Recycling*, Vol. 155, (2020). ISSN 0921-3449, Dostupné online ne: <https://doi.org/10.1016/j.resconrec.2019.104656>.
3. PONGRÁCZ, Eva. - POHJOLA, J., Veikko: Re-defining waste, the concept of ownership and the role of waste management. In: *Resources, Conservation and Recycling*, Vol. 40, Issue 2, (2004), str. 141–153. Dostupné online na [doi:10.1016/S0921-3449\(03\)00057-0](https://doi.org/10.1016/S0921-3449(03)00057-0).
4. SVOBODA, T. – GIŇOVÁ, P. M.: Zneužití práva v kontextu účasti veřejnosti v procesech týkajících se životního prostředí. In: Popovič, A., Románová, A., Straková, I. (eds.): *Zneužitie a iné formy obchádzania práva*. Recenzovaný zborník vedeckých prác. Právnická fakulta Univerzity

Pavla Jozefa Šafárika, Košice 2016, s. 321. Dostupné online na https://www.upjs.sk/public/media/1084/Zbornik_48.pdf.

5. KOŠIČIAROVÁ, Soňa – WILFLING, Peter: Princíp zákazu zneužitia práva a jeho uplatnenie pri aplikácii zákona o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a zákona o slobodnom prístupe k informáciám. In: Analýza vybraných aspektov fungovania a výkonu štátnej správy starostlivosti o životné prostredie, Via Iuris, Pezinok, 2020. s. 131. Dostupné online na: https://viaiuris.sk/wp-content/uploads/2020/04/Analýza-vybraných-aspektov-fungovania-a-výkonu-štátnej-správy-starostlivosti-o-životné-prostredie_2020.pdf.

Kontaktné údaje

Mgr. Denis Bede, PhD.

bede.denis@gmail.com

CYRKL (Zdrojová platforma)

OBMEDZENIA VLASTNÍCKEHO PRÁVA V ZÁUJME OCHRANY ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA

RESTRICTIONS ON PROPERTY RIGHTS IN THE INTEREST OF ENVIRONMENTAL PROTECTION

Jana Šmelková¹

Abstrakt: Príspevok je zameraný na priblíženie zákonných foriem obmedzovania vlastníckeho práva v záujme ochrany životného prostredia, konkrétne v rozsahu ochrany prírody a krajiny. V rámci výpočtu prípadov obmedzovania vlastníckeho práva jednotlivca v zmysle zákona č. 543/2002 Z. z. sa v príspevku podrobne venujeme právnej analýze predkupného práva štátu na pozemky, na ktorých je vyhlásený tretí, štvrtý alebo piaty stupeň ochrany. Príspevok ponúka historickú i medzinárodnú komparáciu tohto právneho inštitútu a reflektuje aktuálne trendy v skupovaní pozemkov zo strany štátu.

Kľúčové slová: vlastnícke právo, predkupné právo štátu, ochrana prírody a krajiny

Abstract: The contribution is aimed at bringing together the legal forms of limiting property rights in the interests of environmental protection, specifically in the scope of nature and landscape protection. As part of the calculation of cases of restriction of the property right of an individual in accordance with Act no. 543/2002 Coll. In the article, we provide a detailed legal analysis of the state's right of pre-emption for land on which the third, fourth or fifth level of protection is declared. The paper offers a historical and international comparison of this legal institute and reflects current trends in the purchase of land by the state.

Key words: property right, state right of preemption, nature and landscape protection

¹ Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Úvod

So stretom medzi súkromným a verejným záujmom sa v rovine ochrany životného prostredia stretávame pomerne často, v rámci ochrany prírody o nič menej. Napriek tomu, že pojem verejného záujmu je pojmom právne neurčitým, ktorého obsah variuje vzhľadom na aktuálne politické a spoločenské nastavenie, nemožno spochybňovať existenciu verejného záujmu na ochrane prírody a krajiny. V rámci uplatňovania základného princípu integrácie ochrany životného prostredia sa stretávame s uplatňovaním tohto verejného záujmu naprieč právnymi predpismi. Napriek tomu, že sa v rámci našej analýzy venujeme vybraným právnym inštitútom, resp. zákonným obmedzeniam vlastníckeho práva v zmysle zákona o ochrane prírody a krajiny, musíme na tomto mieste spomenúť aj iné právne predpisy, a to napr. zákon č. 326/2005 Z. z. o lesoch, zákon č. 49/2002 Z. z. o ochrane pamiatkového fondu či zákon č. 305/2018 Z. z. o chránených oblastiach prirodzenej akumulácie vôd. V osobitných právnych predpisoch, ktoré zaraďujeme do skupiny tzv. zložkových zákonov, nachádzame konkrétne prípady zákonného obmedzovania výkonu vlastníckeho práva, ktoré vyplývajú zo špecifickej povahy predmetu vlastníctva, ktorý sa buď nachádza v území, na ktorom sa uplatňujú nástroje územnej ochrany životného prostredia, alebo je samotný predmet vlastníctva objektom ochrany, ako je tomu pri kultúrnych pamiatkach. K obmedzeniam vlastníckeho práva v záujme ochrany životného prostredia môže dôjsť len zákonom alebo na jeho základe, ako je tomu v prípade vydávania individuálnych správnych aktov – rozhodnutí. Obmedzenia výkonu vlastníckeho práva v záujme ochrany životného prostredia spočívajú v konkrétnych povinnostiach vlastníka, v určení osobitných podmienok na výkon dispozičného úkonu, v zákaze obchodovania či nakladania s vecou, v obmedzení autonómie vôle pri výbere zmluvnej strany, v zákonnej nemožnosti vec ničiť, či dokonca ako nástroj ultima ratio – v nútenom obmedzení vlastníckeho práva formou vyvlastnenia. V rámci ďalších riadkov sa zameriavame na obmedzenie zmluvnej slobody, konkrétne existenciu zákonného predkupného práva štátu k pozemkom nachádzajúcim sa v chránenom území v zmysle zákona o ochrane prírody a krajiny.

Vlastnícke právo v právnom poriadku SR

Čl. 20 ústavy SR zakotvuje ako jedno zo základných individuálnych práv právo vlastníť majetok, pričom toto právo má rovnaký zákonný obsah

a ochranu, bez ohľadu na osobu vlastníka. Ochranu však nepožíva majetok nadobudnutý v rozpore s právnym poriadkom. S obmedzeniami vlastníckeho práva sa stretávame už v odseku 2 tohto článku, v zmysle ktorého možno v záujme zabezpečovania potrieb spoločnosti, potravinovej bezpečnosti štátu, rozvoja národného hospodárstva a verejného záujmu obmedziť osobu vlastníka. Tento článok je rozšírením čl.4. Vlastnícke právo však nemožno zneužívať v rozpore so všeobecnými záujmami chránenými zákonom. Výkon vlastníckeho práva nesmie poškodzovať ľudské zdravie, prírodu, kultúrne pamiatky a životné prostredie nad mieru ustanovenú zákonom. Obmedzovanie vlastníckeho práva, vrátane vyvlastnenia, je možné výlučne v nevyhnutnej miere a vo verejnom záujme, a to na základe zákona a za primeranú náhradu. Iné zásahy do vlastníckeho práva možno dovoliť iba vtedy, ak ide o majetok nadobudnutý nezákonným spôsobom alebo z nelegálnych príjmov a ide o opatrenie nevyhnutné v demokratickej spoločnosti pre bezpečnosť štátu, ochranu verejného poriadku, mravnosti alebo práv a slobôd iných. Ústavnoprávnu úpravu vlastníckeho práva a možností jeho obmedzenia dopĺňa Občiansky zákonník ako základný kódex súkromného práva v §123 a nasl. Vlastník je v medziach zákona oprávnený predmet svojho vlastníctva držať, užívať, požívať jeho plody a úžitky a nakladať s ním. Všetci vlastníci majú rovnaké práva a povinnosti a poskytuje sa im rovnaká právna ochrana. Vo verejnom záujme možno vec vyvlastniť alebo vlastnícke právo obmedziť, ak účel nemožno dosiahnuť inak, a to len na základe zákona, len na tento účel a za náhradu.

Ako Ústava, tak aj Občiansky zákonník jednoznačne predpokladajú prítomnosť sporu medzi záujmom individuálnym – nerušeným výkonom vlastníckeho práva a záujmom verejným, v mene ktorého je výkon vlastníckeho práva obmedzovaný. Samozrejme, len zákonným spôsobom, teda zákonom alebo na základe zákona. Právna ochrana vlastníckeho práva teda zjavne nie je absolútna.

Predkupné právo štátu

Zákon o ochrane prírody a krajiny upravuje zákonné predkupné právo štátu v § 63, v zmysle ktorého je predmet vlastníctva, na ktorý sa toto právo vzťahuje, určený ako pozemok nachádzajúcim sa za hranicami zastavaného územia obce v územiach s tretím, štvrtým alebo piatym stupňom ochrany. Zároveň zákon explicitne určuje, že ide o pozemky, ktoré nie sú vo vlastníctve štátu, čo nadväzuje na zákonom definovaný

zákaz štátu previesť pozemky nachádzajúce sa v treťom, štvrtom a piatom stupni ochrany na iné osoby upravené v § 62.

Rozsah dispozičných obmedzení dotknutého predmetu vlastníctva však pripúšťa niekoľko zákonných výnimiek:

- ak ide o predaj pozemku osobe, ktorá je manželom vlastníka pozemku alebo jeho príbuzným v priamom rade alebo súrodencom, dieťaťom zvereným vlastníkovi pozemku do náhradnej starostlivosti na základe rozhodnutia súdu alebo dieťaťom zvereným vlastníkovi pozemku do starostlivosti pred rozhodnutím súdu o osvojení alebo osobe, ktorá je príbuzným vlastníka pozemku až do štvrtého stupňa a jej manželovi;
- ak sa na pozemku nachádza alebo umiestni stavba v súlade so zákonom o ochrane prírody a krajiny a osobitným predpisom.

Ak sa vlastník opísaného pozemku rozhodne pozemok predať, je povinný ho prednostne písomne ponúknuť na kúpu štátu zastúpeného orgánom ochrany prírody. Ponuka sa vykoná ohlásením všetkých podmienok. Ak štát prejaví záujem o kúpu pozemkov, orgán ochrany prírody alebo ním poverená organizácia ochrany prírody je povinná do troch mesiacov uzavrieť s vlastníkom pozemku kúpnu zmluvu, ak sa nedohodnú inak. Procesný postup prevodu pozemku v zmysle § 63 môžeme rozdeliť do niekoľkých, na seba nadväzujúcich krokov:

1. vlastník pozemku písomne ponúkne pozemok na kúpu štátu zastúpeného MŽP SR,
2. prebehne posudzovanie ponúk na odkúpenie pozemkov, ktoré zabezpečuje komisia zriadená ministrom,
3. komisia posúdi ponuku na základe spracovaného bodového ohodnotenia,
4. komisia o výsledku posúdenia ponuky spracuje písomný záznam,
5. minister rozhodne o tom, ktoré ponuky budú prijaté,
6. ak ponuka bude prijatá, ministerstvo je podľa § 63 ods. 3 zákona o ochrane prírody povinné do troch mesiacov odo dňa prijatia ponuky uzavrieť s vlastníkom pozemku kúpnu zmluvu, prípadne ak štát zastúpený ministerstvom ponuku písomne neprijme do troch mesiacov odo dňa jej doručenia, predkupné právo štátu ex lege zaniká.²

² Dostupné na: <https://www.minzp.sk/files/sekcia-ochranyprirodyakrajiny/sm1-2008-2.1.0-postupe-pri-vydavani-suhlasu-na.pdf>

Postup akceptácie predloženej ponuky na kúpu pozemku upravuje vnútorný predpis ministerstva - smernica MŽP SR č. 1/2008-2.1 o postupe pri vydávaní súhlasu na zámenu pozemkov a uplatňovaní predkupného práva štátu. Výkupom pozemkov v chránených územiach sa má vytvárať predpoklad pre

- zlepšenie a zefektívnenie ochrany;
- manažovanie chránených území;
- úsporu prostriedkov vylúčením kompenzácií vlastníkov podľa § 61 zákona o ochrane prírody a krajiny.

Vhodnosť pozemkov na výkup sa posudzuje na základe bodového hodnotenia, ktoré zohľadňuje: prírodné hodnoty, celistvosť a lokalizáciu, úroveň potrebnej starostlivosti, výšku predpokladaných náhrad za obmedzenie bežného obhospodarovania.

V prípade, že štát zastúpený orgánom ochrany prírody ponuku písomne neprijme do troch mesiacov odo dňa jej doručenia, vlastníak pozemku, ktorý ponúkol pozemok na kúpu štátu, nemôže pozemok predať inej osobe za nižšiu cenu ako bola uvedená v ponuke.

Zákonné predkupné právo štátu ostáva zachované aj voči nadobúdateľovi pozemku, a ako také má prednosť pred predkupným právom dohodnutým zmluvou, ktoré ex lege zaniká prijatím ponuky zo strany štátu.

Vývoj predkupného práva štátu v zmysle zákona o ochrane prírody a krajiny

V zmysle dôvodovej správy k zákonu č. 377/2022 Z. z., ktorým sa menili práve ustanovenia o predkupnom práve štátu, bolo zámerom zákonodarcu vyrovnáť existujúcu disproporciu medzi možnosťou dispozície s predmetom vlastníctva (v našom prípade s pozemkom nachádzajúcim sa v chránenom území) za života vlastníka v porovnaní s právami vznikajúcimi na základe dedenia. Právna úprava pred účinnosťou tejto novely neobsahovala výnimku z predkupného práva viažúcu sa na okruh subjektov blízkych osobe vlastníka (nemožno však použiť pojem blízka osoba³, nakoľko obsahové množiny týchto pojmov nie sú totožné). Tieto osoby by teda mohli byť nadobúdateľom pozemkov

³ § 116 Občianskeho zákonníka ako blízku osobu označuje: príbuzného v priamom rade, súrodencu a manžela; iné osoby v pomere rodinnom alebo obdobnom sa pokladajú za osoby seba navzájom blízke, ak by ujmu, ktorú utrpela jedna z nich, druhá dôvodne pocítovala ako vlastnú ujmu.

po smrti poručiteľa, avšak nie za jeho života. Uvedený rozpor bol spomenutou novelou odstránený.

K zmene dotknutého paragrafu zákona došlo aj zákonom č. 356/2019 Z. z., v zmysle ktorého bola lehota na akceptáciu ponuky zo strany štátu predĺžená z dvoch na tri mesiace. Ďalšia z historických zmien zákona o ochrane prírody a krajiny bola vykonaná zákonom č. 506/2013 Z. z., v zmysle ktorého bola doplnená pôvodná právna úprava ods. 4 §63: „Ak štát zastúpený orgánom ochrany prírody ponuku písomne neprijme do dvoch mesiacov odo dňa jej doručenia, predkupné právo podľa odseku 1 zaniká“. Spomenutá novela obohatila právnu úpravu predkupného práva o jeho prechod aj na nadobúdateľa pozemku a zároveň zaviedla ďalšie obmedzenie autonómie vôle vlastníka pozemku v chránenom území, v zmysle ktorého vlastník nemôže pozemok predať inej osobe za nižšiu cenu ako bola uvedená v ponuke, ktorú predložil štátu. Náš retrospektívny exkurz do právnej úpravy zákonného predkupného práva ukončujeme zákonom č. 479/2005 Z. z., ktorým bol doplnený odsek (dnes ods. č. 6) upravujúci zánik predkupného práva štátu v prípade, ak sa na pozemku nachádza alebo umiestni stavba, samozrejme, ide o stavbu uskutočňovanú v súlade s právnymi predpismi.

Predkupné právo štátu v podmienkach ČR

Predkupné právo štátu v českej právnej úprave nachádzame v § 61 zákona č. 114/1992 Sb. o ochrane prírody a krajiny, v zmysle ktorého sa predkupné právo týka pozemkov pri kumulatívnom splnení týchto podmienok:

- ide o nezastavané pozemky,
- pozemky ležia mimo zastavaného územia obce,
- pozemky sa nachádzajú na území národných parkov, národných prírodných rezervácií, národných prírodných pamiatok a pozemkom súvisiacim s jaskyňami, a to aspoň sčasti.

Vlastníci opísanej skupiny pozemkov sú povinní v prípade ich zamýšľaného predaja prednostne ponúknuť tieto pozemky na kúpu orgánu ochrany prírody, a to aj v prípade, že sa pozemky nachádzajú v predmetných územiach len sčasti. Lehota na akceptáciu ponuky zo strany štátu je 60 dní od doručenia ponuky na kúpu. Zákon zároveň upravuje povinnosť Ministerstva životného prostredia podať návrh na zápis predkupného práva do katastra nehnuteľností na základe vydaného potvrdenia o vzniku predkupného práva, v ktorom je uvedený zoznam

pozemkov označených údajmi katastra nehnuteľností, ku ktorým má Česká republika predkupné právo, podľa jednotlivých katastrálnych území a dôvod vzniku predkupného práva. Kúpnu zmluvu za Českú republiku uzatvára *Agentura ochrany přírody a krajiny České republiky* alebo správa národného parku, ktoré budú podľa svojej územnej pôsobnosti s týmto majetkom štátu príslušné hospodáriť.⁴

Výkup pozemkov v podmienkach Slovenskej republiky

V rámci vyhľadávania konkrétnych prípadov uplatnenia predkupného práva zo strany štátu by sme chceli spomenúť dva príklady:

1. V roku 2019 SR odkúpila pozemky s výmerou takmer 190 000 štvorcových metrov nachádzajúce sa v Národnej prírodnej rezervácii Choč. Pozemok je súčasťou územia európskeho významu Choč, ako aj chráneného vtáčieho územia Chočské vrchy.
2. V roku 2020 SR odkúpila súkromný pozemok s rozlohou takmer 34 000 metrov štvorcových v Prírodnej rezervácii Turické dubiny.

Prípadov využívania predkupného práva zo strany štátu nenachádzame veľa, čo bolo pravdepodobne dôvodom zahrnutia aktivity skupovania pozemkov nachádzajúcich sa v chránených územiach (v tomto prípade konkrétne v národných parkoch) do Plánu obnovy a odolnosti⁵, v rámci ktorého Ministerstvo životného prostredia spustilo webovú stránku: ponukavykupupozemkov.sk, ktorá slúžila na predkladanie ponúk vlastníkov. Cieľom tejto výzvy bolo vykúpiť takmer 24 tisíc hektárov pozemkov v národných parkoch do konca roka 2025.⁶

Záver

V rámci našej právnej analýzy inštitútu predkupného práva štátu na pozemky nachádzajúce sa v chránených územiach sme dospeli k niekoľkým záverom:

- aktuálne platná a účinná právna úprava tohto inštitútu prešla od účinnosti zákona o ochrane prírody a krajiny viacerými zmenami, ktoré reflektovali potreby efektívneho využívania predkupného práva

⁴ § 61 zákona č. 114/1992 Sb. o ochrane prírody a krajiny

⁵ Dostupné na: <https://www.planobnovy.sk/aktuality/stat-spustil-vykup-pozemkov-v-narodnych-parkoch-z-planu-obnovy-a-odolnosti-za-takmer-68-milionov-eur/>

⁶ V čase odovzdávania tohto príspevku bola predmetná výzva ukončená, no nebola vyhodnotená, preto nie je možné analyzovať jej praktické dopady na uplatňovanie predkupného práva štátu.

a predchádzania prípadného obchádzania zákona (napr. novelou zákona z roku 2013 sa eliminovala možnosť predaja pozemku tretej osobe pod cenu ponúknutú štátu), ale zároveň zlepšila postavenie a autonómiu vôľe vlastníka pozemku postupným doplnením prípadov, na ktoré sa predkupné právo nevzťahuje (ak na pozemku existuje, prípadne bude existovať stavba alebo ak ide o prípady prevodu na osobu, ktorá je blízka osobe vlastníka);

- v právnej úprave naďalej absentuje možnosť obmedzenia bezodplatného prevodu vlastníckeho práva k pozemku nachádzajúcemu sa v chránenom území (napr. darovacia zmluva, zámenná zmluva a pod.). V tomto prípade by zaiste nemohlo ísť o predkupné právo štátu, nakoľko predpokladáme bezodplatnosť právneho úkonu, avšak mohli by sme hovoriť o obdobnom právnom inštitúte – obmedzenie prevodu vlastníckeho práva, čo považujeme, vzhľadom na cieľ ochrany životného prostredia za vhodný právny nástroj;
- priblíženie právnej úpravy predkupného práva štátu v Českej republike nás môže inšpirovať najmä v časti upravujúcej povinnosť orgánu štátnej správy – Ministerstva životného prostredia, iniciovať zápis predkupné práva v katastri nehnuteľností. Za prínosnú považujeme nielen existenciu tejto povinnosti, ale aj prehľadnosť, ktorú prináša zápisom zákonného predkupného práva vo verejne prístupnom registri. V záujme právnej istoty a informovania verejnosti by sme v rámci našich úvah de lege ferenda uvedenú povinnosť navrhovali zahrnúť aj do slovenskej právnej úpravy.

Zoznam použitej literatúry:

1. Smernica MŽP SR č. 1/2008-2.1 o postupe pri vydávaní súhlasu na zámenu pozemkov a uplatňovaní predkupného práva štátu. Dostupné na: <https://www.minzp.sk/files/sekcia-ochranyprirodyakrajiny/sm1-2008-2.1.o-postupe-pri-vydavani-suhlasu-na.pdf>
2. Zákon č. 114/1992 Sb. o ochrane prírody a krajiny
3. Zákon č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny
4. Zákon č. 356/2019 Z. z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony

5. Zákon č. 506/2013 Z. z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony
6. Zákon č. 479/2005 Z. z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov
7. Zákon č. 377/2022 Z. z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov
8. Zákon č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník
9. Dôvodová správa k zákonu č. 377/2022 Z. z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov Dostupné na: <https://www.planobnovy.sk/aktuality/stat-spustil-vykup-pozemkov-v-narodnych-parkoch-z-planu-obnovy-a-odolnosti-za-takmer-68-milionov-eur/>

Kontaktné údaje

Mgr. Jana Šmelková, PhD.

jana.smelkova@uniba.sk

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Katedra správneho a environmentálneho práva

Bratislavské právnické fórum 2023
Vyvažovanie verejných a súkromných záujmov
pri ochrane životného prostredia
Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave
1. vydanie
2023

ISBN 978-80-7160-702-1



PRÁVNICKÁ FAKULTA
Univerzita Komenského
v Bratislave

ISBN: 978-80-7160-702-1