

Univerzita Karlova v Praze
Právnická fakulta

Bc. Jiří Pour

**ÚČELOVÁ KATEGORIZACE PŮDY
JAKO ZÁSAH DO VLASTNICKÉHO PRÁVA**

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Martina Franková, Ph.D.

Katedra práva životního prostředí

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 30.8.2016

Prohlášení

Prohlašuji, že předloženou diplomovou práci jsem vypracoval samostatně a že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny. Dále prohlašuji, že tato práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

V Praze dne 30.8.2016

Bc. Jiří Pour

Poděkování

Na tomto místě bych rád poděkoval JUDr. Martině Frankové, Ph.D. za cenné rady zejména při přípravě struktury diplomové práce. Důležitou oporou při tvorbě práce mi byla má rodina a přítelkyně, za což jim taktéž patří velký dík.

Obsah

Úvod.....	5
Část 1. - Vlastnické právo	7
Kapitola 1.1. - Vlastnické právo obecně.....	7
Kapitola 1.2. - Omezení vlastnického práva.....	8
Podkapitola 1.2.1. - Meze vlastnického práva.....	9
Podkapitola 1.2.2. - Práva omezení vlastnického práva	11
Část 2. - Právo na příznivé životní prostředí	14
Část 3. - Kolize vlastnického práva a práva na příznivé životní prostředí	19
Část 4. - Účelová kategorizace půdy	22
Kapitola 4.1. - Původ institutu a jeho vývoj	22
Kapitola 4.2. - Aktuální právní úprava	24
Kapitola 4.3. - Systém účelové kategorizace	26
Podkapitola 4.3.1. - Zemědělské pozemky.....	26
Podkapitola 4.3.2. - Nezemědělské pozemky.....	29
Kapitola 4.4. - Nástroje účelové kategorizace	32
Podkapitola 4.4.1. - Koncepční nástroje územního plánování	34
Podkapitola 4.4.2. - Realizační nástroje územního plánování.....	48
Kapitola 4.5. - Postup při změně druhu pozemků a specifické režimy u jednotlivých změn	54
Podkapitola 4.5.1. - Změny druhu pozemků zařazených do zemědělského půdního fondu... ..	56
Podkapitola 4.5.2. - Změny druhu pozemků ve vztahu k pozemkům určený k plnění funkce lesa.....	61
Kapitola 4.6. - Náhrady za změnu v území.....	64
Část 5. - Další problematické aspekty účelového určení a změn druhů půdy	70
Kapitola 5.1. Otázka proporcionality.....	70
Kapitola 5.2. - Nesoulad zápisů v katastru nemovitostí se skutečností	72
Závěr	74
Seznam použitých pramenů	76
Resumé.....	80
Summary	81
Abstrakt.....	83
Abstract	83
Klíčová slova / <i>Key Words</i>	83

Úvod

Zemská půda představuje klíčovou složku životního prostředí. Je tomu jednak pro její ekologickou funkci přírodního zdroje, který je nezbytným pro veškeré další složky životního prostředí, jako je voda, rostlinstvo a živočišstvo. A dále i pro její ekonomickou funkci, kdy jakákoliv lidská činnost vyžaduje určitý prostor – půdu. Nadto pro některé činnosti znamená půda zásadní zdroj i výrobní prostředek pro svou činnost, jako např. pro zemědělství, lesnictví nebo hornictví.

Tyto dvě funkce se však často dostávají do rozporu. Využití půdy k ekonomickým účelům, například ke stavbě nebo intenzivnímu zemědělskému obhospodařování, představuje mnohdy řešení neekologické, zhoršující úroveň životního prostředí. Na druhou stranu usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb. o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky (dále jen „Listina“) stojí na liberálních ideách svobody jednotlivce, zakotvuje ochranu vlastnického práva i svobody podnikání. Nelze proto pomíjet právo vlastníka nakládat s jeho půdou a rozhodovat o jejím využití. Na pozadí střetu mezi ekologickou a ekonomickou funkcí půdy tak leží střet dvou ústavně zakotvených práv – práva na ochranu vlastnictví dle čl. 11 Listiny a práva na příznivé životní prostředí dle čl. 35 Listiny.

Účelová kategorizace půdy je administrativně velmi složitým nástrojem, jehož důvodem je harmonizace zájmů a činností v území.¹ Snaží se tak ve vztahu k půdě vyvažovat ekologické a ekonomické zájmy, kdy konečným důsledkem by měla být převážně ochrana zájmů ekologických. Je zřejmé, že v prostředí, kde by využití půdy regulováno nebylo, by získaly jasnou převahu zájmy ekonomické. Zároveň ale jde o nástroj vrchnostenský, kdy klíčovými akty pro celý systém účelové kategorizace jsou rozhodnutí orgánů veřejné moci, a představuje tak značný jednostranný zásah do vlastnického práva majitelů půdy. Nelze pominout, že i právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost podle čl. 26 odst. 1 Listiny může být ve svém důsledku také omezeno autoritativním určením využití půdy.

¹ FRANKOVÁ, Martina. *Úvod do pozemkového práva*. Beroun: Eva Rozkotová, 2014. s. 44.

Účelem této práce je přinést teoretickou úvahu o střetávání vlastnického práva a práva na příznivé životního prostředí a na jejím podkladě následně zkoumat institut účelové kategorizace půdy a jeho specifika. Ambicí této práce pak je překročit meze pouhého popisu právního stavu v této oblasti a zabývat se i problematickými aspekty, zejména otázkou dostatečného uplatňování principu proporcionality při vyvažování ústavně chráněných práv v praxi účelové kategorizace půdy a změn druhů půdy. Pozornost bude věnována i otázce náhrad, která je s tématem úzce spojena.

Diplomová práce vychází z právního stavu k 30. 8. 2016.

Část 1. - Vlastnické právo

Kapitola 1.1. - Vlastnické právo obecně

Vlastnické právo a jeho ochrana patří mezi základní principy moderního liberálního a demokratického státu. Bývá řazeno do tzv. první generace lidských práv, když jeho úpravu můžeme nalézt už v článku 17 francouzské Deklarace práv člověka a občana z roku 1789, který říká, že: „*vlastnictví je nedotknutelné a posvátné právo, nemůže ho být proto nikdo zbaven, leč v případě, že by to nutně a zřejmě vyžadovalo v zákoně výslovně uvedený veřejný zájem, a pod podmínkou, že bude předem poskytnuta spravedlivá náhrada.*“ Tato základní myšlenka vlastnictví, jako nedotknutelného práva, omezeného jen ve veřejném zájmu, na základě zákona a za náhradu, se v průběhu historie prolíná v podstatě všemi ústavními dokumenty vydanými na našem území a hlásícími se k základním lidským nebo občanským právům.² Vlastnictví je předpokladem svobody, rozvoje jednotlivce a základem jeho soukromé iniciativy.³ Vlastnictví jako základní právo každé osoby je zakotveno i na mezinárodní úrovni – z nejvýznamnějších dokumentů lze zmínit Dodatkový protokol k Evropské úmluvě o lidských právech a základních svobodách a Listinu základních práv Evropské unie. Ústavní i mezinárodní právo garantují vlastnictví ochranu a nedotknutelnost, obsah pojmu vlastnictví je však třeba hledat jinde – v právu občanském.

Rakouský Všeobecný občanský zákoník (dále jen „ABGB“) definoval pojem vlastnictví ve svém § 353: „*Vše, co někomu patří, všechny jeho věci hmotné i nehmotné, nazývají se jeho vlastnictvím.*“ V podstatě identickou formulaci můžeme najít i v platném občanském zákoníku, tj. zákoně č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále jen „občanský zákoník“), konkrétně v jeho § 1011. Na rozdíl od pojmu však obsah vlastnictví prošel za poslední století díky turbulentnímu politickému vývoji výraznými změnami, aby se ale zákonná úprava nakonec vrátila k původnímu pojetí. Antonín Randa definoval na počátku 20. století obsah vlastnictví jako bezprostřednou a úplnou čili nejsvrchovanější právní moc

² Prosinčová ústava 1867, Ústava 1920, Ústava 1948 a samozřejmě i Ústava 1993.

³ *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012. Komentáře (Wolters Kluwer ČR), s. 300.

nad věci hmotnou.⁴ Podle § 354 ABGB „*Vlastnictví, posuzované jako právo, jest oprávnění volně nakládat s podstatou i užitky věci a vyloučiti z toho každého druhého.*“ V § 364 pak bylo stanoveno: „*Vlastnické právo lze vůbec vykonávati jen potud, pokud se tím ani nezasahuje do práv osoby třetí, ani nevybočuje z mezí daných v zákonech k zachování a podporování veřejného blaha.*“ Z citovaných formulací můžeme vidět, že už od počátků existence kodifikovaného občanského práva na našem území nebylo vlastnické právo považováno za neomezitelné, ale vždy bylo omezeno právy třetích osob a imperativem ochrany veřejného zájmu. V platném občanském zákoníku pak můžeme najít úpravu velmi obdobnou, když v § 1012 stojí: „*Vlastník má právo se svým vlastnictvím v mezích právního řádu libovolně nakládat a jiné osoby z toho vyloučit. Vlastníku se zakazuje nad míru přiměřenou poměrům závažně rušit práva jiných osob, jakož i vykonávat takové činy, jejichž hlavním účelem je jiné osoby obtěžovat nebo poškodit.*“⁵ Vlastnické právo je tak chápáno jako komplexní, nedělitelné právo, zahrnující všechny myslitelné způsoby působení na věc.⁶

Kapitola 1.2. - Omezení vlastnického práva

Jak bylo naznačeno výše, vlastnické právo není právem neomezitelným. Vzhledem k tomu, že jde o základní právo, mohou být jeho meze upraveny pouze zákonem a to za podmínek stanovených Listinou.⁷ Listina jednak sama stanoví obecné meze výkonu vlastnického práva v čl. 11 odst. 3 a vedle toho stanoví i podmínky pro omezení vlastnického práva v odst. 4 stejného článku. Oba koncepty mají z obecného pohledu stejný dopad – právo vlastníka libovolně nakládat se svou věcí se stává do určité míry limitovaným. V praxi jde však v mnoha ohledech o rozdílné situace s rozdílnými následky (např. ve vztahu k otázce náhrad) a je proto třeba důsledně rozlišovat mezi mezemi a tzv. pravými omezeními vlastnického práva.

⁴ RANDA, Antonín. *Právo vlastnické dle rakouského práva v pořádku systematickém*. 7. Praha: Česká akademie pro vědy, slovesnost a umění, 1922, s. 1.

⁵Viz § 1012 občanského zákoníku.

⁶ SPÁČIL, Jirí. *Občanský zákoník III: věcná práva (§ 976-1474) : komentář*. Praha: C.H. Beck, 2013. Velké komentáře, s. 140.

⁷ Viz Listina čl. 4 odst. 2.

Podkapitola 1.2.1. - Meze vlastnického práva

V článku 11 odst. 3 Listiny stojí: „*Vlastnictví zavazuje. Nesmí být zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy. Jeho výkon nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem*“. Ačkoliv z příkazu „vlastnictví zavazuje“ není bezprostředně zřejmé, k čemu konkrétně vlastnictví zavazuje, bývá tato formulace označována za základ tzv. sociální koncepce (funkce) vlastnictví. I původní individualistická koncepce vlastnického práva jako práva nedotknutelného a posvátného vnímala jeho meze a to ve vztahu k právům jiných osob. Sociální koncepce vlastnictví však přidává i aspekt obecných, společenských zájmů. Důležitým zdrojem inspirace v této oblasti byla i pro české ústavodárce německá ústava neboli Základní zákon z 23. května 1949. Ta, v návaznosti na předchozí Výmarskou ústavu⁸ stanoví: „*Vlastnictví zavazuje. Jeho užívání má zároveň sloužit k blahu společnosti.*“⁹ Vlastnictví tak přestalo být vnímáno výlučně jako nástroj posazování soukromých zájmů, ale stalo se i nástrojem dosahování zájmů společnosti.¹⁰ Proto se vlastnické právo jednotlivce může dostávat do konfliktu společenskými zájmy. Právě k tomu často dochází v případě střetu vlastnického práva, jehož předmětem je vždy vztah konkrétní osoby (případně osob) ke konkrétní věci, s právem na příznivé životní prostředí, jehož předmětem je právo každého člověka na příznivé životní prostředí, jakožto veřejný statek.¹¹

Věta druhá čl. 11 odst. 3 zakazuje zneužití vlastnického práva na újmu práv druhých nebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy. Srovnáme-li tuto formulaci s citovanou německou ústavou, můžeme dojít k závěru, že Listina zde více zdůrazňuje liberální, individualistický přístup. Neříká přímo, že užívání vlastnictví má sloužit k blahu společnosti, nestanoví tedy určitý pozitivní sociální apel, ale pouze zakazuje jeho zneužití v rozporu s obecnými zájmy. Vyjadřuje tak tradiční obecné pravidlo, že svoboda jednotlivce končí tam, kde začíná svoboda jiného, a zároveň doplňuje, že končí také tam,

⁸ Ústava Německé říše platná od 11. srpna 1919, čl. 152.

⁹ Grundgesetz čl. 14 odst. 2.

¹⁰ KOCOUREK, Tomáš. *Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí*. Praha: Leges, 2012. Praktik (Leges), s. 19.

¹¹ O životním prostředí jako o veřejném statku mluví např. nález Ústavního soudu ze dne 9. 10. 1996, sp. zn. Pl.ÚS 15/96 nebo nález Ústavního soudu ze dne 10. 7. 1997, sp. zn. III. ÚS 70/97.

kde zasahuje do právem chráněného obecného zájmu. O pojmu obecného zájmu bude pojednáno v následující podkapitole.

Věta třetí čl. 11 odst. 3 pak zakazuje výkonem vlastnického práva poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem. Přesnější vymezení vyjmenovaných hodnot můžeme najít v některých složkových prepisech.¹² Z formulace této věty plyne, že výkon vlastnického práva porušující lidské zdraví, přírodu nebo životní prostředí v míře nepřesahující zákonné limity přípustný je. Ostatně jiná úprava ani není z praktického hlediska možná, když v podstatě každá lidská činnost, např. i jedna jízda osobním automobilem, zasahuje do životního prostředí nebo nějak v alespoň minimální míře ovlivňuje lidské zdraví či přírodu.

Popsaná úprava představuje z pohledu teorie tzv. vnitřní omezení vlastnického práva. Vnitřní proto, že jde o meze, které vycházejí bez dalšího ze samotné podstaty vlastnického práva. Meze výkonu vlastnického práva ve smyslu čl. 11 odst. 3 Listiny nevedou k vyloučení či podstatnému omezení realizace tohoto práva, ani nevytváří nerovnost mezi vlastníky v obdobné nebo shodné situaci.¹³

Článek 11 Listiny je přímo použitelnou normou.¹⁴ Zákaz zneužití vlastnického práva dle věty druhé i meze jeho výkonu dle věty třetí jsou tak bezprostředně závazné i bez případné detailnější zákonné úpravy. Teoreticky představitelná je i přímá aplikace věty první, byť by šlo o ojedinělý postup soudu. Mohlo by k tomu dojít například v situaci, kdy by vlastník vykonával své právo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy, ale zároveň se nedopustil jeho zneužití, tedy nešlo o postup prokazatelně úmyslný.¹⁵ Přímá aplikovatelnost článku 11 však samozřejmě nevylučuje existenci zvláštní zákonné úpravy,

¹² Zákon č. 258/2000 Sb. o ochraně veřejného zdraví, zákon č. 114/1992 Sb. o ochraně přírody a krajiny, zákon č. 17/1992 Sb. o životním prostředí.

¹³ KOCOUREK, Tomáš. Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí. Praha: Leges, 2012. Praktik (Leges), s. 29.

¹⁴ Lze tak dovodit z čl. 41 odst. 1. Listiny.

¹⁵ PAVLÍČEK, Václav. Ústava a ústavní řád České republiky: komentář. 2. díl, Práva a svobody. 2. dopl. a podstatně rozš. vyd. Praha: Linde, 1999, s. 124.

pokud tato bude šetřit podstaty a smyslu vlastnického práva a nepovede tak k popření nebo vyprázdnění vlastnického práva.

Podkapitola 1.2.2. - Prává omezení vlastnického práva

Ústavní rámce pro práva omezení vlastnického práva předkládá článek 11 ve svém čtvrtém odstavci, když stanoví: „*Vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu.*“ Jedná se o tzv. vnější omezení vlastnického práva, neboť nejsou spojeny se samou podstatou vlastnického práva a jdou tak nad rámec vnitřních omezení výkonu vlastnického práva. Listina proto stanoví přísnější podmínky pro ukládání omezení vlastnického práva.¹⁶

V obecné rovině se vyvlastnění a nucené omezení vlastnického práva od sebe samozřejmě liší, pro účely této práce však v nich není třeba činit rozdíl, neboť pro ně z ústavního pohledu platí stejné podmínky. Vyvlastnění nadto není předmětem této práce. Pro jednoduchost proto dále budu používat pouze pojem omezení vlastnického práva.

První z podmínek omezení vlastnického práva je existence veřejného zájmu, který by takový postup odůvodňoval. Veřejný zájem představuje neurčitý právní pojem, který je dynamický, v průběhu času se vyvíjí, a musí tak být vždy posuzován individuálně v každém jednotlivém případě. Dle názoru Ústavního soudu tak není možné zákonem a priori kazuisticky stanovit, že určitá konkrétní věc je ve veřejném zájmu, neboť by šlo o porušení principu dělby moci i zásady obecnosti právních norem.¹⁷ Ústavní soud dále ve své rozhodovací praxi označil veřejný zájem, jako „*takový zájem, který by bylo možno označit za obecný či obecně prospěšný zájem.*“¹⁸ Evropský soudní dvůr se ke stejné otázce vyjádřil v rozhodnutí James a další proti Spojenému království z roku 1986: „*Pojem veřejný zájem je nevyhnutelně rozsáhlý ... Soud považuje za přirozené, že rámec volné úvahy ponechaný zákonodárci při uskutečňování sociální a hospodářské politiky by měl být široký, proto Soud bude respektovat zákonodárce v jeho představě, co je veřejný zájem, ledaže by jeho úsudek zjevně postrádal rozumný základ.*“ Stanovil tak členským

¹⁶ KOCOUREK, Tomáš. Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí. Praha: Leges, 2012. Praktik (Leges), s. 21.

¹⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 28. 6.2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04 – “Jezy na Labi”.

¹⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 28. 3.1996, sp. zn. I. ÚS 198/95.

státům Úmluvy poměrně široké možnosti pro určení, co považují za veřejný zájem.¹⁹ Podle Karla Eliáše se o veřejný zájem jedná tehdy, pokud se naplněním určitého účelu sleduje vyhovění životním potřebám širšího celku (např. státního, územního nebo sociálního).²⁰ Můžeme tak mluvit o zájmu veřejně prospěšném, jehož naplnění směřuje k obecné prospěšnosti, obecnému blahu. Problémem vymezení veřejného zájmu je však právě to, že bývá definován za pomoci termínů *obecný* či *obecně prospěšný*, tedy termínů, které jsou v podstatě stejně neurčité, jako pojem, který mají definovat. Nadto *obecný* a *veřejný* lze v tomto kontextu považovat za synonyma. Nabízené definice tak snadno spadají do tautologie, což ve snaze vymežit přesněji daný pojem není příliš nápomocné.

Jak ale upozorňuje Tomáš Kocourek, s ohledem na vztah mezi čl. 11 odst. 3 Listiny, který mluví o obecném zájmu, a čl. 11 odst. 4 Listiny, který mluví o zájmu veřejném, je třeba tyto pojmy vůči sobě vymežit.²¹ Stejný autor dále za tímto účelem předkládá přílehlavou argumentaci: „*Domnívám se, že rozdíl mezi obecným a veřejným zájmem spočívá v jejich intenzitě... Intenzita zájmu na ochraně určitých objektů je dána jejich vlastnostmi, zejména jedinečností, výjimečností, vzácností, vysokým stupněm zachovalosti, ale na druhé straně také vyšší mírou znečištění, či zhoršení ekologických funkcí atp. Lze tedy říci, že veřejné zájmy představují kvalifikovanou skupinu obecných zájmů, která se vyznačuje vyšší intenzitou... S intenzitou zájmu na ochraně objektů jde ruku v ruce i intenzita přípustných omezení vlastnického práva. Omezení ve veřejném zájmu mohou být proto citelnější, závažnější než omezení (resp. meze) vlastnického práva v obecném zájmu.*“

Z uvedeného se podává, že omezení vlastnického práva podle čl. 11 odst. 4 představuje povětšinou intenzivnější zásah do vlastnického práva, než pouze určení jeho mezí, jak činí odst. 3 tohoto článku. Je tomu tak již proto, že jde o vnější zásah, který vlastnické právo omezuje ve zvláštním případě nad rámec obecně platných mezí, které se uplatní vždy.

¹⁹ Obdobně také Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 23.11.2000 – Bývalý řecký král a další proti Řecku stížnost č. 25701/94.

²⁰ ELIÁŠ, K. Veřejný zájem (Malá glosa k velkému tématu). Ad notam. 1998, č. 5, s. 104-105.

²¹ KOCOUREK, Tomáš. *Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí*. Praha: Leges, 2012. Praktik (Leges), s. 25.

Další podmínkou přípustnosti omezení vlastnického práva je existence zákonného podkladu. Na rozdíl od mezí vlastnického práva tak ustanovení o jeho omezení není přímo aplikovatelné. Zákony, na jejichž základě může dojít k vyvlastnění, jsou např. zákon č. 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu (dále jako „stavební zákon“) nebo zákon č. 20/1987 Sb. o státní památkové péči. O omezení vlastnického práva je zpravidla rozhodnuto individuálním správním aktem, proti kterému je možné se dovolat ochrany v odvolacím, příp. i soudním řízení. Je možné je provést i přímo přijetím konkrétního zákona.²² Poslední jmenovaný postup by se však snadno mohl dostat do rozporu s Listinou. Ať už pro porušení imperativu obecnosti právních norem akcentované již zmiňovanou judikaturou Ústavního soudu nebo i pro porušení práva dotčených osob domáhat se soudní ochrany podle čl. 36 Listiny.

Jako třetí podmínku přípustnosti omezení vlastnického práva stanoví Listina poskytnutí náhrady. Podle § 1039 občanského zákoníku náleží vlastníku za omezení vlastnického práva nebo vyvlastnění náhrada odpovídající míře, v jaké byl jeho majetek těmito opatřeními dotčen. Judikatura Evropského soudu pro lidská práva připouští, že v určitých odůvodněných případech může být náhrada nižší než vzniklá újma, např. proto, že vlastník spolu s omezením získává zároveň určitou výhodu.²³ Typicky je tato náhrada poskytována v penězích, nejsou ale vyloučeny i jiné způsoby, jako například poskytnutí náhradních pozemků. Jednotlivé zákony pak pro konkrétní způsoby omezení vlastnického práva stanoví jak poskytnutí jednorázové náhrady, tak náhrady opakované v podobě pravidelných dávek. Druhý ze způsobů je typický v těch případech, kdy újma vzniká dlouhodobě, např. v případě ztížení zemědělského nebo lesního hospodaření podle zákona č. 114/1992 Sb. o ochraně přírody a krajiny.

²² KLÍMA, Karel. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2., rozš. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, s. 686.

²³ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 15. listopadu 1996 - Tsomtsos a další proti Řecku, stížnost č. 20680/92.

Část 2. - Právo na příznivé životní prostředí

Právo na příznivé životní prostředí a další práva a povinnosti s ním související jsou na ústavní úrovni zakotveny v čl. 35 Listiny. Oproti vlastnickému právu jde „mladé“ lidské právo, které se intenzivněji začalo diskutovat a postupně i zakotvovat v normativních dokumentech teprve od 70. let minulého století a bývá tak zařazováno mezi tzv. třetí generaci lidských práv. Zájem o ochranu životního prostředí v této době vyvolaly stále zřetelnější negativní dopady lidské činnosti na přírodu a životní prostředí obecně. V roce 1972 se ve Stockholmu konala konference OSN o životním prostředí, jejímž klíčovým výstupem byla tzv. Stockholmská deklarace. Ačkoliv nešlo o závazný dokument, je tato deklarace označována jako počáteční bod procesu tzv. *ekologizace práva*, byť základní motivací nebyla ochrana přírody jako takové, ale zachování životního prostředí pro zajištění kvality života pro člověka.²⁴ Dalším dokumentem vzniklým na mezinárodní úrovni a důležitým pro pojetí ochrany životního prostředí v dnešní společnosti je zpráva Komise OSN pro životní prostředí a rozvoj oficiálně nazvaná *Naše společná budoucnost* (často ale označovaná jako Zpráva Brundtlandové, podle tehdejší předsedkyně této komise), která poprvé detailně zpracovala koncept trvale udržitelného rozvoje. Tento koncept byl následně zařazen do zásad vyjádřených v Deklaraci o životním prostředí a rozvoji přijaté na Konferenci OSN o životním prostředí v Riu de Janeiru roku 1992 (dále jen „Deklarace z Ria“):

Zásada 3:

Právo na rozvoj musí být naplňováno tak, aby odpovídalo potřebám současných a budoucích generací, pokud jde o stav životního prostředí.

Zásada 4:

V zájmu dosažení trvale udržitelného rozvoje musí ochrana životního prostředí tvořit nedílnou součást procesu rozvoje a nemůže být chápána odděleně.

²⁴ *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012. Komentáře (Wolters Kluwer ČR), s. 707.

V české právní úpravě je trvale udržitelný rozvoj definován v § 6 zákona č. 17/1992 Sb. o životním prostředí (dále jen „zákon o životním prostředí“) takto: „*Trvale udržitelný rozvoj společnosti je takový rozvoj, který současným i budoucím generacím zachovává možnost uspokojovat jejich základní životní potřeby a přitom nesnižuje rozmanitost přírody a zachovává přirozené funkce ekosystémů.*“

Smyslem koncepce trvale udržitelného rozvoje je tak vyvažování hospodářského a sociálního rozvoje s potřebou zachování příznivého životního prostředí i pro budoucí generace. Ačkoliv na něj není často přímo odkazováno, projevuje se v celé řadě institutů upravených právem životního prostředí, mezi které v neposlední řadě patří i účelová kategorizace půdy.

Samotný pojem životního prostředí definuje taktéž zákon o životním prostředí, konkrétně v § 2: „*Životním prostředím je vše, co vytváří přirozené podmínky existence organismů včetně člověka a je předpokladem jejich dalšího vývoje. Jeho složkami jsou zejména ovzduší, voda, horniny, půda, organismy, ekosystémy a energie.*“ Česká právní úprava obsahuje ve svých definicích drobný, avšak důležitý formulační rozdíl oproti výše citovaným zásadám Deklarace z Ria. Nevnímá totiž životní prostředí pouze ve vztahu k člověku, ale i k jiným organismům existujícím na Zemi – nejde tedy o čistě antropocentrický pohled. Toto pojetí se však zcela neodráží v judikatuře, kdy podle Ústavního soudu „*za součást životního prostředí ... lze považovat vše, co člověka obklopuje a od čeho se odvíjí kvalita jeho života.*“²⁵

Posledním v tomto kontextu důležitým pojmem definovaným v zákoně o životním prostředí je ochrana životního prostředí. Jde o „*činnosti, jimiž se předchází znečišťování nebo poškozování životního prostředí, nebo se toto znečišťování nebo poškozování omezuje nebo odstraňuje.*“²⁶

²⁵ Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 22. 4. 2008, sp. zn. Pl.ÚS 35/06.

²⁶ Viz § 9 zákona o životním prostředí.

Jak již bylo zmíněno výše, životní prostředí je veřejným statkem. Pojmovým znakem veřejného statku je, že nikdo nemůže být vyloučen z jeho užívání.²⁷ Ústavní soud označuje veřejný statek (vedle životního prostředí mluví např. o národní bezpečnosti a veřejném pořádku) za „jinou ústavně chráněnou hodnotou, jež nemá povahu základního práva a svobody.“ S tím, že základní práva a svobody lze členit a přiřazovat jednotlivcům, zatímco prospěch z veřejných statků je nedělitelný.²⁸ Ústavní soud však tímto nezbavil jednotlivce práva domáhat se v konkrétních případech vlastního práva na příznivé životní prostředí. Jak konstatoval v nálezu č. III. ÚS 70/97 ze dne 10.7.1997: „Skutečnost, že životní prostředí je veřejným statkem, nevylučuje existenci subjektivního práva na příznivé životní prostředí, jakož i práva v zákonem stanoveném rozsahu se jej domáhat“.

Tento koncept v praxi znamená, že životní prostředí požívá ústavní ochrany i v případě, že žádná konkrétní osoba nepociťuje porušení svého subjektivního práva na příznivé životní prostředí a projevuje se v odstavci 3. článku 35 stanovícím meze jednání osob ve vztahu k životnímu prostředí.

Myšlenkový základ článku 35 Listiny lze najít v preambuli Listiny, kde ústavodárce připomíná odpovědnost společnosti vůči budoucím generacím za osud veškerého života na zemi i v preambuli ústavního zákona č. 1/1993, Ústava České republiky (dále jen „Ústava“), kde je vyjádřeno odhodlání společně střežit a rozvíjet zděděné přírodní bohatství. Samotný čl. 35 ve svém prvním odstavci stanoví: „Každý má právo na příznivé životní prostředí.“ Přívlastek *příznivé* je značně neurčitý. Lze říct, že vystihuje takové hodnoty vlastností jednotlivých složek životního prostředí, které působí na živý organismus a jeho funkce příznivě z hlediska jeho vývoje a rozmnožování jako jednotlivce i jeho druhu.²⁹ Vzhledem k tomu, že čl. 35 není dle ustanovení čl. 41 Listiny přímo aplikovatelnou normou, můžeme dovodit, že příznivost nebude posuzována subjektivně

²⁷ Je třeba zmínit, že pojem *veřejný statek* užívá i občanský zákoník v § 490. Jeho pojetí je však užší a mluví jen o věci jako veřejném statku. Životní prostředí není věcí ve smyslu občanského práva.

²⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 9.10.1996, sp. zn. Pl. ÚS 15/96.

²⁹ DARMOHORSKÝ Milan a Hana Müllerová. *Právo na příznivé životní prostředí v České republice; in GERLOCH, Aleš a Pavel ŠTURMA. Ochrana základních práv a svobod v proměnách práva na počátku 21. století v českém, evropském a mezinárodním kontextu.* Praha: Auditorium, 2011, s 117.

vzhledem k jednotlivým osobám, ale objektivně na základě úpravy jednotlivých složkových zákonů. Příznivé životní prostředí bude takové prostředí, v kterém nedochází k porušování zákonů přijatých k jeho ochraně. Jinými slovy prostředí, v kterém je dodržován příkaz stanovený v čl. 35 odst. 3: „*Při výkonu svých práv nikdo nesmí ohrožovat ani poškozovat životní prostředí, přírodní zdroje, druhové bohatství přírody a kulturní památky nad míru stanovenou zákonem.*” Teorie říká, že obsah předmětných zákonů ovšem musí být takový, aby skutečně příznivé životní prostředí zajistil.³⁰ V praxi však bude obtížně představitelné, že by se někdo domáhal např. zrušení vybraných ustanovení zákona o životním prostředí s tím, že reálně nezajišťují příznivé životní prostředí.

Garantem práva na příznivé životní prostředí je stát, což plyne jednak z obecné koncepce Listiny jako předpisu upravujícího primárně vztah mezi jednotlivci a státem, a dále také z čl. 7 Ústavy.³¹ Je tedy povinností státu zajistit, aby existovaly dostatečné sankční a kontrolní mechanismy k ochraně životního prostředí, a zároveň sám postupovat při své činnosti tak, aby životní prostředí nebylo poškozováno nad stanovenou míru.

Odstavec druhý čl. 35 zvlášť zakotvuje právo každého na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů. Toto ustanovení můžeme chápat jako konkretizaci obecně formulovaného práva na informace zakotveného v čl. 17 Listiny. Zároveň však, jak upozorňuje Kokeš,³² jde o úpravu do jisté míry nadbytečnou. Informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů jsou nepochybně informace týkající se veřejného zájmu a bylo by možné je požadovat i na základě čl. 17. Nadto čl. 17 je, na rozdíl od čl. 35, přímo aplikovatelný a informace by tak bylo možné požadovat i bez úpravy této možnosti v zákoně. Tuto úpravu přinesl zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí.

³⁰ PAVLÍČEK, Václav. *Ústava a ústavní řád České republiky: komentář. 2. díl, Práva a svobody. 2. dopl. a podstatně rozš. vyd.* Praha: Linde, 1999, s. 282.

³¹ Viz čl. 7 Ústavy: „*Stát dbá o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství.*“

³² Listina základních práv a svobod: komentář. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012, xxv, 906 s. Komentáře Wolters Kluwer, s. 716-717.

Toto zvláštní zakotvení práva na informace ale můžeme chápat jako rozhodnutí ústavodárce zdůraznit význam informací v oblasti ochrany životního prostředí. Je třeba brát v potaz, že právě zde hrají vedle veřejné moci významnou roli i aktivity soukromých subjektů, zejména pak neziskových organizací zabývajících se touto tematikou. Informovanost soukromých subjektů je proto klíčovou podmínkou toho, aby se mohly účinně podílet na ochranné a kontrolní činnosti ve vztahu ke stavu životního prostředí.

Odstavec 3. čl. 35 úzce souvisí s mezemi výkonu vlastnického práva dle čl. 11 odst. 3 Listiny. Na rozdíl od zmíněného ustanovení však stanoví ve vztahu k životnímu prostředí meze výkonu všech práv, nikoli tedy pouze vlastnického. Bude to ale samozřejmě stále především výkon práva vlastnického, který se v praxi dostává do rozporu s tímto ustanovením. Nelze ovšem pominout, že tato úprava stanoví meze výkonu i dalších Listinou zaručených práv a svobod, jako např. svobody podnikání. Předmětné ustanovení do výčtu chráněných hodnot zahrnuje i *kulturní památky*. Začlenění kulturních památek mezi ústavně chráněné hodnoty představuje nepochybně vhodný krok, je však k diskuzi, zda by neměla být tato hodnota upravena odděleně, neboť její zakotvení v článku upravujícím primárně ochranu životního prostředí se jeví poněkud nesystémové. Ostatně zákon o životním prostředí chápe pojem životního prostředí jako prostředí přírodní, nikoliv umělé,³³ tj. vytvořené člověkem. Stejně jako u obecných mezí vlastnického práva, i zde platí, že zakázaným jednáním bude jen jednání překračující zákonné limity. Darmohorský a Müllerová mluví v tomto kontextu o tzv. environmentálních standardech.³⁴

³³ DARMOHORSKÝ Milan a Hana Müllerová. *Právo na příznivé životní prostředí v České republice; in GERLOCH, Aleš a Pavel ŠTURMA. Ochrana základních práv a svobod v proměnách práva na počátku 21. století v českém, evropském a mezinárodním kontextu*. Praha: Auditorium, 2011, s 117.

³⁴ Tamtéž s. 118.

Část 3. - Kolize vlastnického práva a práva na příznivé životní prostředí

Jak již bylo zmíněno v úvodu této práce, půda má dvě základní funkce – ekologickou a ekonomickou. Právě tyto funkce se však často střetávají, stavíce proti sobě vlastnické právo vlastníka konkrétního pozemku (případně i další práva a svobody, jako např. svobodu podnikání) a právo na příznivé životní prostředí, případně životní prostředí jako veřejný statek.

Střetnutí dvou ústavně chráněných práv samozřejmě vyžaduje řešení. V českém ústavním pořádku nenalezneme žádnou úpravu hierarchie základních práv a svobod, platí tedy, že všechna práva a svobody jsou si rovnocenné. To ovšem neznamená, že by měly stejnou vnitřní hodnotu a význam.³⁵ Tato skutečnost se pak projevuje v konkrétních případech kolize práv, kdy je třeba vždy posoudit povahu kolidujících práv, aby bylo dosaženo spravedlivého a ústavně konformního řešení.

Jakákoliv kolize základních práv a svobod má logicky za důsledek jejich omezení, což ostatně konstatoval i Ústavní soud.³⁶

Základním ustanovením Listiny pro tuto problematiku je čl. 4, obzvláště pak jeho čtvrtý odstavec. V odstavci čtvrtém stojí: „*Při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. Taková omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena.*“ Citované ustanovení cílí na zákonnou úpravu, která přímo omezuje některé ze základních práv nebo svobod a neupravuje tak explicitně kolizi práv. Nelze ale pominout, že ústavní pořádek s kolizí práv nepočítá a tak jde v podstatě o jediné ustanovení, z kterého lze při řešení kolize vycházet a které tak formuje ústavní podklad pro aplikaci dalších v praxi užívaných právních principů. Sám Ústavní soud proto rozšířil jeho aplikaci i na případy kolize.³⁷

³⁵ KOCOUREK, Tomáš. *Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí*. Praha: Leges, 2012. Praktik (Leges), s. 44.

³⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 12.10.1994, sp. zn. Pl. ÚS 4/94 „*K omezení základních práv či svobod, i když jejich ústavní úprava omezení nepředpokládá, může dojít v případě jejich kolize.*“

³⁷ Např. nález Ústavního soudu ze dne 14. 7.2005, sp. zn. Pl. ÚS 34/04.

Článek 4 odst. 4 Listiny tak představuje normativní základ pro postupy řešící kolizi ústavně zaručených práv, konkrétně pro užití testu proporcionality, a Ústavní soud na něm vybudoval i test minimalizace zásahu do základního práva.³⁸ Tyto instrumenty jsou klíčové vzhledem ke zvláštní povaze ustanovení o základních právech ve srovnání s ostatními normami. Zatímco v případě střetu ustanovení *běžných* zákonů, se užití zásady *lex superior derogat legi inferiori, lex posterior derogat legi priori* a *lex specialis derogat legi generali*, u základních práv takový postup není možný. Uplatní se zde totiž Alexyho úvaha, podle které lidská práva vystupují jako principy, nikoliv definitivní normy.³⁹ Z toho plyne, že se v případě střetu nepopírají, ale namísto toho musí být vyvažovány. O co více bude uplatněno jedno z kolidujících práv, o to více bude omezeno právo druhé. S ohledem na čl. 4 odst. 4 by však nikdy nemělo dojít k úplnému vyprázdňení ani jednoho z nich.

Základním nástrojem vyvažování kolidujících práv je test proporcionality. Český Ústavní soud, inspirován svým německým protějškem, jej používá v třístupňové podobě. Kosář identifikuje jednotlivé stupně na základě judikatury následujícím způsobem:

1. test vhodnosti, tj. odpověď na otázku, zdali institut, omezující určité základní právo, umožňuje dosáhnout sledovaný cíl,
2. test potřebnosti, tj. porovnávání legislativního prostředku, omezujícího základní právo, s jinými opatřeními, umožňujícími dosáhnout stejného cíle, avšak nedotýkajícími se základních práv, tedy jinými slovy povolení použít pouze nejšetrnějšího z více možných prostředků,
3. test poměrování⁴⁰, tj. porovnání závažnosti obou v kolizi stojících základních práv, což znamená, že opatření, omezující základní lidská práva a svobody, nesmějí svými negativními důsledky přesahovat pozitiva.⁴¹

³⁸ KOSÁŘ, David. Kolize základních práv v judikatuře Ústavního soudu. *Jurisprudence*. 2008(1), s. 2.

³⁹ Alexy, R. *A Theory of Constitutional Rights*. Oxford 2002 (překlad J. Rivers, orig.: *Theorie der Grundrechte*. 3. vyd., Frankfurt am Main 1986), s. 188: „*Ústřední tezí této knihy, bez ohledu na její více nebo méně přesné formulace, je, že ústavní práva jsou principy a principy jsou příkazy k optimalizaci.*“

⁴⁰ Test poměrování (porovnávání) bývá také označován jako test proporcionality v užším smyslu. Podle Ústavního soudu „*porovnávání závažnosti v kolizi stojících základních práv (po splnění podmínky vhodnosti*

Doposavad bylo pojednáváno především o střetu vlastnického práva a práva na příznivé životní prostředí, jakožto práva jednotlivce na veřejný statek. Je ale třeba zmínit, že účelová kategorizace půdy je jednou z oblastí, kde často dochází ke střetu mezi vlastnickým právem a životním prostředím jako takovým. Tedy mezi základním právem a veřejným statkem. Například za zájmem, aby určité pozemky zůstaly zachovány v podobě lesa, často nestojí zájem konkrétní osoby, jejíž právo na příznivé životní prostředí by změnou druhu pozemku bylo porušeno. Může však vycházet z obecného zájmu na zachování životního prostředí.

Ústavní soud konzistentně judikuje, že ke kolizi v rovině ústavněprávní dochází nejen mezi základními právy a svobodami navzájem, nýbrž i mezi základními právy a svobodami a veřejnými statky.⁴² Popsané nástroje sloužící k řešení vzájemné kolize základních práv a svobod se tak užijí i v případě jejich kolize s veřejnými statky. Je však třeba dodat, že v našem právním prostředí neexistuje *actio popularis*, kterou by se někdo mohl domáhat ochrany veřejného statku. Tuto ochranu by tak měly zajišťovat především samotné zákony a na jejich podkladě činnost správních orgánů.

a potřebnosti) spočívá ve zvažování empirických, systémových, kontextových i hodnotových argumentů... Empirickým argumentem lze chápat faktickou závažnost jevu, jenž je spojen s ochranou určitého základního práva. Systémový argument znamená zvažování smyslu a zařazení dotčeného základního práva či svobody v systému základních práv a svobod. Kontextovým argumentem lze rozumět další negativní dopady omezení jednoho základního práva v důsledku upřednostnění jiného. Hodnotový argument představuje zvažování pozitiv v kolizi stojících základních práv vzhledem k akceptované hierarchii hodnot.“ (viz nález Ústavního soudu ze dne 12.10.1994, sp. zn. Pl. ÚS 4/94).

⁴¹ KOSAŘ, David. Kolize základních práv v judikatuře Ústavního soudu. *Jurisprudence*. 2008(1), s. 3.

⁴² Nálezy Ústavního soudu ze dne 9.10.1996, sp. zn. Pl. ÚS 15/96 a ze dne 21. 3. 2002 sp. zn. III. ÚS 256/01.

Část 4. - Účelová kategorizace půdy

Kapitola 4.1. - Původ institutu a jeho vývoj

Účelovou kategorizací půdy (pozemků) se rozumí zařazování pozemků podle účelu, jemuž slouží.⁴³ Jde o institut, na základě kterého je každý pozemek v České republice zařazen do jedné z vymezených kategorií. Každou z kategorií tvoří pozemky určené k využití přibližně stejným způsobem.

Jakkoliv by se tak z dosavadního textu mohlo vzhledem k jeho zaměření zdát, účelová kategorizace půdy rozhodně není jen nástrojem ochrany životního prostředí. Ostatně důraz na ochranu životního prostředí, jak bylo popsáno výše, se v naší společnosti začal projevovat až od 70. let 20. století. Rozlišování pozemků podle jejich účelu a využití je však mnohem starším institutem. Dalším velmi důležitým a především iniciálním důvodem existence účelové kategorizace půdy je potřeba evidence pozemků a jejich využití pro účely daňové.

Počátek účelové kategorizace tak lze hledat v 17. a 18. století společně se snahami vyměřovat daně na věcnějším základě. A tak byly nejdříve vytvořeny První berní rula (1654-5) a Druhá berní rula (1684), které jen velmi hrubě mapovaly půdu patřící k jednotlivým usedlostem na základě její kvality a toho, zda byla obdělávána. Následovaly je dva Tereziánské katastry (1749 a 1757), které přinesly zdanění i panské půdy. Pozdější z nich již rozlišoval veškeré zahrady, role, úhory, vinice, chmelnice, pastviny a lesy.⁴⁴ Další ze systémů evidence a kategorizace půdy (Nový josefský katastr dokončený roku 1789, Tereziánsko-josefský katastr z roku 1792, Stabilní katastr z roku 1860 i prvorepublikový pozemkový katastr uzákoněný v roce 1927) dále zdokonalovaly zaměření, popsání a později i zakreslení jednotlivých pozemků. Základní princip však zůstával v podstatě stejný – rozdělit půdu na ty pozemky, z kterých se odvádějí daně a na ty, z kterých daně odváděny nejsou. U zdaněných pozemků pak dle jejich výnosnosti

⁴³ PEKÁREK, Milan. *Pozemkové právo*. Brno: Masarykova univerzita, 2015, s. 23.

⁴⁴ Katastr nemovitostí po kapkách. *Zeměměřič* [online]. [cit. 2016-08-29]. Dostupné z: <http://www.zememeric.cz/1-2-98/knkapky.html>.

stanovit daňovou sazbu. Smyslem těchto systémů tedy nebylo ovlivňovat nebo přímo nahrazovat rozhodnutí vlastníka půdy o tom, zda a jakým způsobem bude svou půdu využívat.

Změna zavedeného systému přišla, ostatně jako v mnoha jiných oblastech života, s komunistickým převratem v únoru roku 1948. Období komunismu na jednu stranu znamenalo dočasný úpadek evidence nemovitostí ve vztahu k majetkovým vztahům, který vycházel z ideologického upořádání soukromého vlastnictví, na stranu druhou však přineslo nový náhled na smysl účelové kategorizace půdy. Zařazení pozemků do určité kategorie bylo interpretováno jako vyjádření celospolečenského zájmu na jeho využívání k určitému účelu. Z toho plynula závaznost takového zařazení pro uživatele předmětného pozemku.⁴⁵ Smyslem účelové kategorizace půdy tak nadále nebylo jen vyměření daňové povinnosti, ale i ovlivnění způsobu jejího užívání s ohledem na společenské zájmy. Důsledky této změny se promítají i do současného právního řádu. V dnešní době se však za společenský zájem nepovažuje naštěstí jen maximální produkce a s ní spojená exploatace půdy, ale i trvale udržitelný rozvoj. Hlavním důvodem existence institutu účelové kategorizace půdy je v současnosti harmonizace zájmů a činností v území. Střetávají se jak hospodářské zájmy navzájem tak hospodářské zájmy se zájmem na ochranu jednotlivých složek životního prostředí, zejména půdy.⁴⁶ Vlastník pozemku ale již není neomezeným pánem při rozhodování, jak bude užívat svou půdu, ale musí respektovat vrchnostensky určený účel svých pozemků, případně se snažit často značně komplikovaným způsobem o změnu druhu pozemku.

Účelová kategorizace půdy představuje meze, neboli vnitřní omezení vlastnického práva dle čl. 11 odst. 3 Listiny. Omezení vlastníka vychází přímo z druhu pozemku, který vlastní a není zakládáno žádným zvláštním aktem veřejné moci. Stejná omezení platí pro všechny vlastníky pozemků stejného druhu. Za omezení dle čl. 11 odst. 3 nenáleží obecně vlastníku žádná náhrada, což platí i u účelové kategorizace půdy.

⁴⁵ PEKÁREK, Milan. *Pozemkové právo*. Brno: Masarykova univerzita, 2015, s. 27.

⁴⁶ FRANKOVÁ, Martina. Úvod do pozemkového práva. Beroun: Eva Rozkotová, 2014. s. 44.

Kapitola 4.2. - Aktuální právní úprava

Základním předpisem stanovícím jednotlivé druhy (účelové kategorie) půdy je v současnosti zákon č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (dále jen „katastrální zákon“). Tento zákon byl součástí skupiny zákonů přijatých společně s občanským zákoníkem a účinných od 1. 1. 2014. Reaguje tak například na změnu pojetí nemovité věci nebo znovuzavedení superficiální zásady do našeho právního řádu. V oblasti účelové kategorizace půdy však zásadní novinky oproti předchozí úpravě nepřináší.

Jednotlivé druhy pozemků vymezuje § 3 odst. 2 katastrálního zákona, který stanoví: *„Pozemky se člení podle druhů na ornou půdu, chmelnice, vinice, zahrady, ovocné sady, trvalé travní porosty, lesní pozemky, vodní plochy, zastavěné plochy a nádvoří a ostatní plochy. Orná půda, chmelnice, vinice, zahrady, ovocné sady a trvalé travní porosty jsou zemědělskými pozemky.“* Detailnější charakteristiku jednotlivých druhů přináší vyhláška Českého úřadu zeměměřičského a katastrálního č. 357/2013 Sb., o katastru nemovitostí (dále jen „katastrální vyhláška“), konkrétně její příloha č. 1. V příloze č. 2 stejného předpisu pak lze najít způsoby využití těchto druhů pozemků.

Vedle katastrálního zákona je dalším klíčovým předpisem pro institut účelové kategorizace půdy stavební zákon. Zatímco katastrální zákon a katastrální vyhláška zejména definují jednotlivé druhy půdy a jejich evidenci, stavební zákon upravuje „aktivní“ stránku účelové kategorizace půdy, tj. postupy při zařazení pozemku do určitého druhu a jeho změnu, v rámci úpravy územního plánování.

Ve vztahu k zemědělské půdě je třeba zmínit v přehledu relevantní aktuální právní úpravy zákon č. 334/1992 Sb. o ochraně zemědělského půdního fondu (dále jen „ZOZPF“), jehož účelem je poskytnutí zvýšené ochrany zemědělské půdě a pro zemědělství důležité půdě a uplatní se tak zejména v otázkách přeměny druhů zemědělských pozemků v rámci této kategorie, případně jejich vynětí ze zemědělského půdního fondu. Poněkud zavádějící je skutečnost, že pojmy zemědělský půdní fond dle ZOZPF a zemědělské pozemky dle katastrálního zákona nemají totožný obsah. Zemědělský půdní fond je definován v § 1 odst. 2 a 3 ZOZPF a vedle zemědělských pozemků jej tvoří i *„rybníky s chovem ryb nebo vodní drůbeže a nezemědělská půda potřebná k zajišťování zemědělské výroby, jako*

polní cesty, pozemky se zařízením důležitým pro polní závlahy, závlahové vodní nádrže, odvodňovací příkopy, hráze sloužící k ochraně před zamokřením nebo zátopou, ochranné terasy proti erozi apod.“⁴⁷

Ve vztahu k lesním pozemkům se uplatní zákon č. 289/1995 Sb. o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (dále jen „lesní zákon“). Stejně jako ZOZPF upravuje postup při uvolnění pozemků pro jiné využití, tj. odnětí plnění funkcí lesa.⁴⁸

Zvláštní úpravu u vodních ploch, které nejsou zahrnuty do zemědělského půdního fondu, obsahuje zákon č. 254/2001 Sb. o vodách a změně některých zákonů (dále jen „vodní zákon“), jehož účelem je *„chránit povrchové a podzemní vody, stanovit podmínky pro hospodárné využívání vodních zdrojů a pro zachování i zlepšení jakosti povrchových a podzemních vod, vytvořit podmínky pro snižování nepříznivých účinků povodní a sucha a zajistit bezpečnost vodních děl v souladu s právem Evropských společenství1. Účelem tohoto zákona je též přispívat k zajištění zásobování obyvatelstva pitnou vodou a k ochraně vodních ekosystémů a na nich přímo závisajících suchozemských ekosystémů.*“⁴⁹ Uplatní se v případech změny kategorie vodní plochy na některou z jiných kategorií stanovených katastrálním zákonem a zároveň i při změně těchto kategorií na vodní plochy.

Jak ZOZPF, tak lesní a vodní zákon představují legi specialii ke stavebnímu zákonu a předpokladem změny druhů pozemku zde vždy je územní rozhodnutí nebo územní souhlas. Existují však dva, v praxi spíše výjimečné, případy v kterých se územní rozhodnutí ani územní souhlas nevydávají, ani nejde o výjimku stanovenou v § 80 stavebního zákona. Jde o pozemkové úpravy dle zákona č. 139/2002 Sb. o pozemkových úpravách a stanovení dobývacího prostoru dle zákona č. 44/1988 Sb. o ochraně a využití nerostného bohatství. Předmětné zákony je tak proto nutné zde pro úplnost uvést. Tato práce se však zmíněnými oblastmi zabývat nebude.

⁴⁷ § 1 odst. 3 ZOZPF.

⁴⁸ § 15 lesního zákona.

⁴⁹ § 1 vodního zákona.

Kapitola 4.3. - Systém účelové kategorizace

Jak bylo řečeno výše, výčet jednotlivých druhů pozemků, a tedy systém účelové kategorizace, obsahuje katastrální zákon ve svém § 3 odst. 2. Všechny druhy pozemků spadají do jedné ze dvou nadřazených skupin, tj. jde buď o pozemky zemědělské, nebo nezemědělské.

Podkapitola 4.3.1. - Zemědělské pozemky

Orná půda

Chce-li si někdo ujasnit obsah zákonného označení druhu pozemku za *ornou půdu*, nečeká ho rozhodně jednoduchá cesta k této informaci. Katastrální zákon pouze zahrnuje ornou půdu mezi druhy pozemků a je proto třeba hledat v katastrální vyhlášce. Již tento krok však vyžaduje použití komentáře k zákonu, neboť § 3 katastrálního zákona žádné zmocňovací ustanovení neobsahuje a ani ze zmocňovacích ustanovení § 66 není příliš jasné, že by měl Český úřad zeměměřičský a katastrální (dále jen „ČUZK“) detailněji definovat jednotlivé druhy pozemků. Samotná vyhláška pak v případě orné půdy pouze odkazuje na zákon č. 252/1997 Sb. o zemědělství (dále jen „zákon o zemědělství“). Tento zákon však ve znění účinném od 1. 1. 2015 již taktéž definici orné půdy neobsahuje. V § 3i můžeme najít pouze větu: „*Druhy zemědělské kultury v evidenci půdy stanoví vláda nařízením.*“ Nakonec se tedy dostáváme k nařízení vlády č. 307/2014 Sb. o stanovení podrobností evidence využití půdy podle užitelských vztahů (dále jen „nařízení vlády“), v kterém lze konečně najít definici orné půdy.

Domnívám se, že popsaný stav nelze nazvat jinak než legislativním chaosem. Evidence využití půdy dle zákona o zemědělství slouží k ověřování informací v souvislosti s poskytováním dotací zemědělcům, a dále například pro evidenci ovocných sadů či pěstování geneticky modifikovaných odrůd.⁵⁰ Jsem toho názoru, že by pro účely účelové kategorizace měly být všechny druhy pozemků definovány přímo v katastrální vyhlášce.

⁵⁰ Podrobněji viz §3 a zákona o zemědělství.

Podle § 3 odst. 1 nařízení vlády se orná půda dělí na standardní ornou půdu, travní porost a úhor. Následující odstavce pak přináší charakteristiku jednotlivých poddruhů:

(2) Standardní ornou půdou se rozumí zemědělsky obhospodařovaná orná půda podle přímo použitelného předpisu Evropské unie upravujícího společná pravidla pro režimy přímých podpor v rámci společné zemědělské politiky, na které se za účelem produkce plodin pěstují v pravidelném sledu zemědělské plodiny, zemědělsky obhospodařovaná půda pod skleníky, pod pevným nebo přenosným krytem, a která není travním porostem podle odstavce 3.

(3) Travním porostem se rozumí zemědělsky obhospodařovaná orná půda využívaná k pěstování trav nebo jiných pícnin podle přímo použitelného předpisu Evropské unie upravujícího společná pravidla pro režimy přímých podpor v rámci společné zemědělské politiky na přírodních plochách nebo uměle vytvořených plochách, která je zahrnuta do střídání plodin uživatele půdy na dobu kratší než 5 let.

(4) Úhorem se rozumí zemědělsky obhospodařovaná orná půda ležící ladem nepřetržitě po dobu nejvýše 3 let, včetně ploch vyňatých z produkce v souladu s požadavky stanovenými v přímo použitelném předpise Evropské unie, která byla předtím nejméně po dobu 1 roku vedena v evidenci půdy s kulturou standardní orná půda, chmelnice, vinice, ovocný sad, rychle rostoucí dřeviny pěstované ve výmladkových plantážích, jiná trvalá kultura nebo jiná kultura. Úhor vzniklý přírodním osemeněním nebo výsevem travin, jetelovin nebo jejich směsí je minimálně jedenkrát ročně sečen, mulčován nebo pasen, včetně sečení nedopasků, a to v době od 1. června do 31. srpna kalendářního roku. Pokud je úhor bez porostu, je udržován mechanickou kultivací nebo chemickými prostředky.

Smyslem této rozsáhlé citace je upozornit na nepřehlednost a přílišnou technicistnost předmětné definice. Tato definice navíc může často selhávat v případech, kdy předmětné pozemky nejsou ve skutečnosti obhospodařovány. V situaci, kdy vlastník na svém pozemku nehosподаří a nechává jej ležet ladem po dobu delší tří let, přestane tento naplňovat pojmové znaky orné půdy podle nařízení vlády. To však nemá žádný vliv na evidenci katastru nemovitostí, kde zůstane stále zapsán jako orná půda.

Chmelnice

Stejně jako u orné půdy je třeba hledat definici chmelnice v nařízení vlády. Rozumí se jí *zemědělsky obhospodařovaná půda s trvalou kulturou, na které se pěstuje chmel a která je opatřena opěrným zařízením pro jeho pěstování.*⁵¹

Vinice

Vinicí se podle § 3 odst. 6 nařízení vlády rozumí *zemědělsky obhospodařovaná půda s trvalou kulturou, která je rovnoměrně a souvisle osázena keři vinné révy, a opatřena opěrným zařízením, které musí být nainstalováno nejpozději do 2 let od výsadby.*

Zahrada

Zahradou je podle katastrální vyhlášky pozemek:

- a) *na němž se trvale a převážně pěstuje zelenina, květiny a jiné zahradní plodiny, zpravidla pro vlastní potřebu,*
- b) *souvisle osázený ovocnými stromy nebo ovocnými keři, který zpravidla tvoří souvislý celek s obytnými a hospodářskými budovami.*⁵²

Ovocný sad

Ovocným sadem se podle nařízení vlády rozumí *„zemědělsky obhospodařovaná půda s trvalou kulturou, která je rovnoměrně a souvisle osázena ovocnými stromy o minimální hustotě 100 životaschopných jedinců na 1 hektar dílu půdního bloku nebo ovocnými keři o minimální hustotě 800 životaschopných jedinců na 1 hektar dílu půdního bloku.“*⁵³

Trvalý travní porost

Trvalý travní porost je posledním z vypočtených druhů pozemků, které spadají do nadřazené kategorie zemědělských pozemků. Taktéž s jeho definicí jsme odkázáni na nařízení vlády. Podle něj se *trvalým travním porostem rozumí zemědělsky obhospodařovaná půda podle přímo použitelného předpisu Evropské unie upravujícího společná pravidla pro režimy přímých podpor v rámci společné zemědělské politiky.*⁵⁴ Je jen obtížně pochopitelné, z jakého důvodu byla nahrazena definice *staré katastrální*

⁵¹ § 3 odst. 7 nařízení vlády.

⁵² Příloha č. 1 ke katastrální vyhlášce.

⁵³ § 3 odst. 8 nařízení vlády.

⁵⁴ § 3 odst. 5 nařízení vlády.

vyhlášky,⁵⁵ která za trvalý travní porost srozumitelně označovala *pozemek porostlý travinami, u něhož hlavní výtěžek je seno (tráva), nebo je určený k trvalému spásání, i když je za účelem zúrodnění rozoráván,*⁵⁶ touto, z pohledu účelové kategorizace půdy, zcela nejasnou definicí nařízení vlády.

S ohledem k výše uvedeným definicím považuji za nešťastné, že bylo vymezení většiny druhů zemědělských pozemků propojeno se zákonem o zemědělství a důsledku tak s nařízením vlády. Nelze jednoduše přehlížet, že smysl účelového určení je odlišný od smyslu evidence využití půdy dle zákona o zemědělství.

Podle § 3 odst. 4 ZOZPF: *Vlastník, nebo jiná osoba, která je oprávněna zemědělskou půdu užívat, jsou povinni ji užívat nebo udržovat v souladu s charakteristikou druhu pozemku.* Pokud tak nečiní, hrozí mu sankce podle části IX. ZOZPF. Považuji za naprosto nepředstavitelné, že by orgán ochrany zemědělského půdního fondu například udělil pokutu vlastníku ovocného sadu, protože stromy na jeho pozemku nedosahují požadované minimální hustoty 100 životaschopných jedinců na 1 hektar dílu půdního bloku. Takový postup, byť by byl zřejmě čistě na základě jazykového výkladu relevantních předpisů možný, by jen sotva mohl být považován za přiměřený zásah do vlastnického práva vlastníka předmětného pozemku.

Podkapitola 4.3.2. - Nezemědělské pozemky

Lesní pozemek

Lesní pozemek definuje katastrální vyhláška následovně: *Pozemek s lesním porostem a pozemek, u něhož byly lesní porosty odstraněny za účelem jejich obnovy, lesní průsek a nezpevněná lesní cesta, není-li širší než 4 m, a pozemek, na němž byly lesní porosty dočasně odstraněny na základě rozhodnutí orgánu státní správy lesů [§ 3 odst. 1 písm. a) zákona č. 289/1995 Sb.].*

⁵⁵ Vyhláška č. 26/2007, kterou se provádí zákon č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon), ve znění pozdějších předpisů, (katastrální vyhláška).

⁵⁶ Příloha č. 1 vyhlášky Českého úřadu zeměměřičského a katastrálního č. 26/2007 Sb.

Lesní zákon je z pohledu vlastníka lesa klíčovým předpisem, neboť upravuje jeho práva a povinnosti při lesním hospodaření, poskytuje zákonný podklad pro státní dotace v této oblasti, pro správní dozor, atd. Podle § 2 písm. a) se lesem rozumí *lesní porosty s jejich prostředím a pozemky určené k plnění funkcí lesa*. Pozemky určené k plnění funkcí lesa dělí § 3 odst. 1 na dvě skupiny – lesní pozemky a jiné pozemky.

Lesní zákon definuje lesní pozemky zcela shodně s katastrální vyhláškou.⁵⁷ Takovou úpravu lze jediné ocenit, neboť pro vlastníka pozemku je v praxi rozhodující, zda naplňuje definici lesního zákona. Pokud by úprava nebyla shodná, mohlo by to posilovat dlouhodobou problematiku rozporu zápisů v katastru nemovitostí se skutečností.

Jak ale bylo řečeno, lesní zákon rozumí pozemky určenými k plnění funkcí lesa, a tedy i lesem, i jiné pozemky, identifikované v § 3 odst. 1 písm. b). Jde o: *zpevněné lesní cesty, drobné vodní plochy, ostatní plochy, pozemky nad horní hranicí dřevinné vegetace (hole), s výjimkou pozemků zastavěných a jejich příjezdních komunikací, a lesní pastviny a políčka pro zvěř, pokud nejsou součástí zemědělského půdního fondu a jestliže s lesem souvisejí nebo slouží lesnímu hospodářství*.“ Tyto pozemky jsou v katastru nemovitostí vedeny v rámci jiných druhů pozemků, jako např. ostatní plocha nebo trvalý travní porost, ale i na ně se z velké části vztahují ustanovení lesního zákona, ukládající jejich vlastníkům zvláštní povinnosti oproti obecné úpravě. Výpis z katastru nemovitostí u takových pozemků v kolonce *Způsob ochrany nemovitostí* obsahuje informaci, že jde o pozemek určený k plnění funkce lesa. Takové nastavení lze jediné ocenit, neboť katastr nemovitostí je primárním zdrojem informací o pozemcích a například pro potenciálního kupce je tak snadno zjistitelné, jaká práva a povinnosti by ho případně s takovým pozemkem čekaly.

Vodní plocha

Vodní plocha je definována přílohou č. 1 katastrální vyhlášky jako „*pozemek, na němž je koryto vodního toku, vodní nádrž, močál, mokřad nebo bažina*.“ Odvětvovým zákonem

⁵⁷ Podle § 3 odst. 1 písm. a) lesního zákona jsou lesními pozemky „*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 tohoto zákona*“.

dopadajícím na vlastníky vodních ploch je především vodní zákon. V souladu s katastrální vyhláškou může být vodní plocha užívána jako rybník, koryto vodního toku přirozené, upravené nebo umělé, umělá nebo přírodní vodní nádrž, zamokřená plocha nebo vodní plocha, na které stojí budova.

Je důležité zopakovat, že rybníky s chovem ryb nebo vodní drůbeže patří do zemědělského půdního fondu⁵⁸ se všemi důsledky s tím spojenými, např. při změně na nezemědělský druh pozemku.

Zastavěná plocha a nádvoří

S druhem pozemku zastavěná plocha a nádvoří úzce souvisí pojem stavební parcela (pozemek), jehož používání zejména v ne právní praxi často neodpovídá dikci zákona. Důvodem jsou obsahově odlišné, ale snadno zaměnitelné pojmy stavební pozemek (podle stavebního zákona) a stavební parcela (podle katastrálního zákona). Podle § 2 písm. c) katastrálního zákona se stavební parcelou rozumí pozemek evidovaný v druhu pozemku zastavěná plocha a nádvoří. Podle § 2 odst. 1 písm. b) stavebního zákona se stavebním pozemkem rozumí pozemek, jeho část nebo soubor pozemků, vymezený a určený k umístění stavby územním rozhodnutím anebo regulačním plánem. Zastavěným pozemkem se pak dle následujícího písmena stejného odstavce rozumí pozemek evidovaný v katastru nemovitostí jako stavební parcela a další pozemkové parcely zpravidla pod společným oplocením, tvořící souvislý celek s obytnými a hospodářskými budovami. Z uvedeného plyne, že stavební parcelou, a tedy druhem pozemku vedeným v katastru nemovitostí jako zastavitelná plocha a nádvoří, se rozumí pouze takové pozemky, která již byly zastavěny. Naopak stavební pozemek je plochou, která je teprve k zastavění určena a může být v katastru nemovitostí evidována např. jako ostatní plocha nebo trvalý travní porost.

Ke stejnému závěru o povaze stavební parcely lze dojít i na základě přílohy katastrální vyhlášky, podle které je zastavěnou plochou a nádvořím:

⁵⁸ Viz. § 1 odst. 3 ZOZPF.

Pozemek, na němž je

a) budova včetně nádvoří (tj. části zastavěného stavebního pozemku, obsahující dvůr, vjezd, drobné stavby, bazén, zatravněné plochy, okrasné záhony a jiné přiléhající plochy, které slouží k lepšímu užívání stavby), vyjma skleníku, který je v katastru evidován jako budova, postaveného na zemědělském nebo lesním pozemku, budovy postavené na lesním pozemku a budovy evidované na pozemku vodní plocha,

b) společný dvůr,

c) zbořeniště,

d) vodní dílo.

Ostatní plocha

Ostatní plocha představuje, jak je zřejmé již z názvu, mezi druhy pozemků zbytkovou kategorii. Spadají sem proto pozemky neuvedené v předcházejících druzích pozemků.⁵⁹ Nelze však říci, že by šlo o okrajovou kategorii pozemků. V roce 2015 představovaly ostatní plochy 8,99 % rozlohy České republiky⁶⁰ a příloha č. 2 katastrální vyhlášky obsahuje celou řadu možných způsobů využití ostatních ploch. Typicky jde o využití související s dopravou a jako ostatní plochy jsou tak označovány například pozemky, na kterých leží dráha,⁶¹ dálnice, silnice či parkoviště. Ostatní plochou je ale například i hřbitov. Práva a povinnosti vlastníka u takových pozemků upravuje celá řada speciálních zákonů, za všechny lze zmínit zákon č. 13/1997 Sb. o pozemních komunikacích.

Kapitola 4.4. - Nástroje účelové kategorizace

Nástroje účelové kategorizace zajišťují mechanismus, jakým jsou pozemky zařazeny do určité kategorie a jakým následně dochází ke změně na jiný druh pozemků. Nejdůležitějším nástrojem účelové kategorizace je územní plánování.⁶² Institut územního plánování upravuje stavební zákon. Jeho cíle a základní principy pak jsou vymezeny konkrétně v § 18 stavebního zákona. Podle něj: „*Cílem územního plánování je vytvářet*

⁵⁹ Bod 14 přílohy č.1 katastrální vyhlášky.

⁶⁰ *Souhrnné přehledy o půdním fondu z údajů katastru nemovitostí české republiky*. Praha: Český úřad zeměměřičský a katastrální, 2016. Dostupné také z: http://www.cuzk.cz/Periodika-a-publikace/Statisticke-udaje/Souhrne-prehledy-pudniho-fondu/Rocenka_pudniho_fondu_2016.aspx, s. 16.

⁶¹ K definici dráhy viz § 2 odst. 1 zákona č. 266/1994 Sb. o drahách.

⁶² FRANKOVÁ, Martina. *Úvod do pozemkového práva*. Beroun: Eva Rozkotová, 2014. s. 45.

*předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území, spočívající ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území a který uspokojuje potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích.*⁶³

Z této citace je patrný, zejména v úvodních částech opakovaně zmiňovaný, střet, ke kterému při využívání půdy dochází mezi zájmy ekonomickými a zájmem na zachování a ochraně životního prostředí. Nejde však jen o životní prostředí ve smyslu § 2 zákona o životním prostředí. Územní plánování bere v potaz životní prostředí v širším smyslu, bližším pojetí Ústavního soudu, tj. jako „vše, co člověka obklopuje a od čeho se odvíjí kvalita jeho života.“⁶⁴ Lze tak soudit z dikce zákona, který říká, že „územní plánování ve veřejném zájmu chrání a rozvíjí přírodní, kulturní a civilizační hodnoty území, včetně urbanistického, architektonického a archeologického dědictví.“⁶⁵

Smyslem a ambicí územního plánování je tak popsany střet řešit v rámci rozhodování o způsobu využití území vyvažováním obou zájmů. Územní plánování za tímto účelem stanoví meze výkonu vlastnického práva *pro futuro*⁶⁶ a vytváří nezbytné předpoklady pro to, aby změny účelové kategorizace probíhaly s ohledem na požadavky udržitelného a racionálního využívání prostředí.⁶⁷

Proces územního plánování se dělí na dvě fáze – koncepční a realizační. V rámci koncepční fáze je pracováno s jednotlivými funkčními celky daného území a v rámci nich dochází k vytvoření předpokladů ke změnám uspořádání a využití konkrétních pozemků.⁶⁸ Nástroje užívané v rámci realizační fáze jsou pak uplatňovány na základě nástrojů

⁶³ § 18 odst. 1 stavebního zákona.

⁶⁴ Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 22. 4. 2008, sp. zn. Pl.ÚS 35/06.

⁶⁵ § 18 odst. 3 stavebního zákona.

⁶⁶ KOCOUREK, Tomáš. *Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí*. Praha: Leges, 2012. Praktik (Leges), s. 59.

⁶⁷ PEKÁREK, Milan. *Pozemkové právo*. Brno: Masarykova univerzita, 2015, s. 35.

⁶⁸ FRANKOVÁ, Martina. *Úvod do pozemkového práva*. Beroun: Eva Rozkotová, 2014. s. 29.

koncepčních a musí s nimi být v souladu. Teprve v rámci realizační fáze dochází ke změně v účelovém určení konkrétního pozemku.

Podkapitola 4.4.1. - Koncepční nástroje územního plánování

Koncepční nástroje územního plánování tvoří politika územního rozvoje a územně plánovací dokumentace. Pojem územně plánovací dokumentace v sobě zahrnuje zásady územního rozvoje, územní plán a regulační plán, který stojí na pomezí mezi koncepčními a realizačními nástroji územního plánování. Popsané nástroje jsou závazné a jsou ze zákona hierarchicky uspořádány – zásady územního rozvoje, územní i regulační plán musí být tvořeny a upravovány v souladu s politikou územního rozvoje, územní plán i regulační plán musí být v souladu i se zásadami územního rozvoje a regulační plán logicky v souladu i s územním plánem a zásadami územního rozvoje. Popsaná hierarchie se odráží v míře podrobnosti jednotlivých dokumentů tak, že výše postavený koncepční nástroj by neměl upravovat rozvoj a využití území způsobem, který by zasahoval do působnosti níže postavených nástrojů.

Vzhledem k tématu této práce je důležité poznamenat, že územněplánovací dokumentace (nejčastěji pak územní plán) určuje způsob využití pozemků. Toto určení je považováno za stanovení mezi vlastnického práva ve smyslu čl. 11 odst. 3 Listiny.⁶⁹

Politika územního rozvoje

Politika územního rozvoje je základním koncepčním dokumentem územního rozvoje ČR.⁷⁰ Vytváří ji Ministerstvo pro místní rozvoj pro území celé ČR a podléhá schválení vlády. Její podobu ovlivňují svými stanovisky ministerstva, jiné ústřední správní úřady a kraje, kterým Ministerstvo pro místní rozvoj návrh politiky územního rozvoje zasílá.⁷¹ Přípomínky může podávat i veřejnost.⁷² Ve stanoveném období určuje požadavky na konkretizaci úkolů územního plánování v republikových, přeshraničních a mezinárodních souvislostech, zejména s ohledem na udržitelný rozvoj území, a určuje strategii a základní

⁶⁹ KOCOUREK, Tomáš. *Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí*. Praha: Leges, 2012. Praktik (Leges), s. 62.

⁷⁰ FRANKOVÁ, Martina. *Úvod do pozemkového práva*. Beroun: Eva Rozkotová, 2014. s. 31.

⁷¹ Viz § 33 odst. 3 stavebního zákona.

⁷² Viz § 33 odst. 4 stavebního zákona.

podmínky pro naplňování těchto úkolů.⁷³ V současnosti je platná politika územního rozvoje schválená usnesením vlády č. 929 ze dne 20. července 2009 ve znění aktualizace č. 1 schválené usnesením vlády č. 276 ze dne 15. dubna 2015.

Politika územního rozvoje představuje nejobecnější nástroj územního plánování a ze své povahy by neměla přímo zasahovat do práv a povinností osob. Její obsah upravuje v bodech § 32 stavebního zákona.⁷⁴

Problematická ale zůstává právní povaha politiky územního rozvoje. Vzhledem k tomu, že je pouze schvalována usnesením vlády a nevychází ve sbírce zákonů, nejde o zákon ani o podzákonný předpis. Na rozdíl od ostatních koncepčních nástrojů ale u ní stavební zákon nestanoví, že je vydávána jako opatření obecné povahy dle části šesté zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“). Závaznost politiky územního rozvoje je zakotvena pouze v § 31 odst. 4 stavebního zákona. K povaze politiky územního rozvoje a možnostem jejího soudního přezkumu se obsáhle vyjádřil Nejvyšší správní soud:

„Politika územního rozvoje (§ 31 a násl. stavebního zákona z roku 2006) určuje strategii a základní podmínky pro naplňování úkolů územního plánování v jeho dalších fázích. Nejde tedy o konkrétní regulaci určitého území s obecně vymezeným okruhem adresátů, ale o koncepční nástroj územního plánování, který stanoví priority územního rozvoje v

⁷³ Viz § 31 odst. 1 stavebního zákona.

⁷⁴ (1) Politika územního rozvoje

- a) stanoví republikové priority územního plánování pro zajištění udržitelného rozvoje území,
- b) vymezuje oblasti se zvýšenými požadavky na změny v území z důvodů soustředění aktivit mezinárodního a republikového významu nebo které svým významem přesahují území jednoho kraje, to je rozvojové oblasti a rozvojové osy,
- c) vymezuje oblasti se specifickými hodnotami a se specifickými problémy mezinárodního a republikového významu nebo které svým významem přesahují území jednoho kraje,
- d) vymezuje plochy a koridory dopravní a technické infrastruktury mezinárodního a republikového významu nebo které svým významem přesahují území jednoho kraje,
- e) stanoví ve vymezených oblastech, plochách a koridorech kritéria a podmínky pro rozhodování o možných variantách nebo alternativách změn v území a pro jejich posuzování, zejména s ohledem na jejich budoucí význam, možná ohrožení, rozvoj, útlum, preference a rizika,
- f) stanoví úkoly podle § 31.

(2) Součástí politiky územního rozvoje je i vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Ve vyhodnocení vlivů na životní prostředí se popíší a vyhodnotí zjištěné a předpokládané závažné vlivy politiky územního rozvoje na životní prostředí a přijatelné alternativy naplňující cíle politiky územního rozvoje.

*celorepublikových i mezinárodních souvislostech a který je určen orgánům veřejné správy, nikoli těm, vůči kterým je veřejná správa vykonávána, tj. adresátům jejího veřejnosprávního působení. Není proto opatřením obecné povahy, proti němuž je určena soudní ochrana dle § 101a s. ř. s., neboť z formálního a zejména z materiálního hlediska nenaplnuje jeho znaky.*⁷⁵

Dle citovaného závěru Nejvyššího správního soudu tak politika územního rozvoje nepodléhá soudnímu přezkumu. Zároveň však nesmí co do konkrétnosti překročit svou principiální povahu obecného záměru a obsahovat konkrétní přesně vymezenou regulaci daného území. V opačném případě by dle Nejvyššího správního soudu bylo možné dovolat se jejího přezkumu v rámci návrhu na za zrušení zásad územního rozvoje nebo jejich části.⁷⁶ Z pohledu účelové kategorizace tak politika územního rozvoje není bez dalšího zásadním dokumentem. Sama o sobě taktéž nezasahuje do vlastnického práva jednotlivých osob. Důležitá však je její reflexe v hierarchicky níže postavené územně plánovací dokumentaci.

Zásady územního rozvoje

Zásady územního rozvoje upravuje § 36 a násl. stavebního zákona. Jde o základní koncepční dokument územního rozvoje kraje, který pořizuje krajský úřad a schvaluje zastupitelstvo kraje. Zásady územního rozvoje jsou vydávány formou opatření obecné povahy a to pro celé území kraje.⁷⁷

Zásady územního rozvoje stanoví zejména základní požadavky na účelné a hospodárné uspořádání území kraje, vymezí plochy nebo koridory nadmístního významu a stanoví požadavky na jejich využití, zejména plochy nebo koridory pro veřejně prospěšné stavby, veřejně prospěšná opatření, stanoví kritéria rozhodování o možných variantách nebo alternativách změn v jejich využití.⁷⁸

⁷⁵ Viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18.11.2009, čj. 9 Ao 3/2009 – 59.

⁷⁶ Tamtéž.

⁷⁷ § 36 odst. 4 stavebního zákona.

⁷⁸ § 36 odst. 1 stavebního zákona.

Plochou nadmístního významu rozumí stavební zákon plochu, která svým významem, rozsahem nebo využitím ovlivní území více obcí.⁷⁹ Zda skutečně k takovému ovlivnění dochází, se posuzuje materiálně, tj. nestačí jen samotná skutečnost, že zásady územního rozvoje nějaké ploše nebo koridoru formálně přiřkládají nadmístní význam.

Zásady územního rozvoje musí respektovat princip subsidiarity jednotlivých nástrojů územního plánování. Zpřesňuje a rozvíjí s ohledem na specifické podmínky kraje záměry a cíle stanovené v politice územního rozvoje, zároveň však v míře podrobnosti nemohou zasahovat do oblastí vymezené územnímu plánu či dokonce regulačnímu plánu nebo územnímu rozhodování.

Z pohledu účelové kategorizace půdy nestanoví způsob využití jednotlivých pozemků, významně ale ovlivňují možné využití území v rámci jednotlivých obcí.⁸⁰ Zároveň v rámci vymezení určitých ploch a koridorů ve svém důsledku ovlivňují využití konkrétních pozemků (např. vymezením významných ploch nadmístního významu pro komerční, hospodářské a výrobní aktivity, tj. typicky průmyslových zón nebo ploch a koridorů pro veřejně prospěšné stavby). Zejména vymezení veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření, staveb a opatření k zajišťování obrany a bezpečnosti státu a vymezených asanačních území nadmístního významu může mít zásadní dopady, neboť může sloužit jako podklad pro omezení vlastnického práva, případně i vyvlastnění nemovitých věcí. Vymezení takových prvků proto vyžaduje řádné odůvodnění.⁸¹

Důležitý vliv na využití území má také institut územní rezervy, byť v praxi není příliš častým. Vymezení územní rezervy v zásadách územního rozvoje je ve svých důsledcích určitou obdobou opatření o stavební uzávěře.⁸² V územní rezervě jsou totiž zakázány změny v území, které by mohly možné využití ztížit nebo znemožnit. Změnou území se dle stavebního zákona rozumí změna jeho využití nebo prostorového uspořádání, včetně

⁷⁹ §2 odst. 1 písm. h) stavebního zákona.

⁸⁰ FRANKOVÁ, Martina. Úvod do pozemkového práva. Beroun: Eva Rozkotová, 2014. s.33.

⁸¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22.6.2011, č.j..7 Ao 3/2011-56.

⁸² Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. s. 106.

umístování staveb a jejich změn. Příkladem důvodu k vymezení územní rezervy může být například záměr budoucí výstavby vodní nádrže. Územní rezerva nepochybně může představovat omezení vlastnického práva podle čl. 11 odst. 4 Listiny. A to nejen v momentě, kdy dojde k realizaci jejího účelu, ale již jejím samotným vymezením. Zákon však s žádnou kompenzací, na rozdíl od stavební uzávěry, nepočítá. Vlastník pozemku, který by byl na svém vlastnickém právu omezen v důsledku vymezení územní rezervy takovým způsobem, že by mu vznikla škoda, by se mohl zřejmě domáhat kompenzace na základě přímé aplikace čl. 11 odst. 4 Listiny.

Zásady územního rozvoje dále mohou vymezit plochu nebo koridor, ve kterém je rozhodování v území podmíněno vydáním regulačního plánu. Jedná se o atrakci specifické formy územního rozhodování na zastupitelstvo kraje.⁸³ V takovém případě zásady územního rozvoje stanoví podmínky pro pořízení a vydání regulačního plánu, které jsou zadáním regulačního plánu. Samozřejmě však musí jít o plochy nebo koridory nadmístního významu.

Územní plán

Územní plán je na úrovni obce klíčovým dokumentem územního plánování. Jde o základní koncepční dokument obce pro usměrňování jejího územního rozvoje a jejího uspořádání. Konkrétně řeší uspořádání obce, budoucí využití území, resp. změny v jeho využití, včetně vymezení zastavěného území a zastavitelné plochy.⁸⁴ Vymezuje tak plochy a koridory, k nimž přiřazuje určité funkční využití.⁸⁵

S ohledem na princip subsidiarity musí být územní plán v souladu s politikou územního rozvoje a se zásadami územního rozvoje. Sám o sobě tak může řešit záležitosti nadmístního významu pouze ve vymezených případech. Konkrétně jde buď o situaci, kdy je k tomu zmocněn zásadami územního rozvoje a podrobněji upravuje záměry v nich upravené. Nebo o situaci, kdy zásady územního rozvoje určitou záležitost nadmístního

⁸³ Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. s. 106.

⁸⁴ FRANKOVÁ, Martina. Úvod do pozemkového práva. Beroun: Eva Rozkotová, 2014. s. 34.

⁸⁵ KOCOUREK, Tomáš. *Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí*. Praha: Leges, 2012. Praktik (Leges), s. 60.

významu, která má být zanesena do územního plánu, neobsahují, ale krajský úřad nevyloučil ve svém stanovisku k územnímu plánu, aby do něj taková záležitost byla zahrnuta. Oproti zásadám územního rozvoje a politice územního rozvoje řeší územní plán komplexně celé území obce, neomezuje se tak na plochy a koridory zvláštního významu. Vzhledem k tomu, že právě územní plán je v praxi nejdůležitějším nástrojem územního plánování ve vztahu k účelové kategorizaci půdy, bude na následujících řádcích věnována oproti předchozím nástrojům větší pozornost procesu jeho pořizování a změny.

O pořizením, vydání a změně územního plánu rozhoduje zastupitelstvo obce. Pořizovatelem územního plánu je pak úřad územního plánování. Úřadem územního plánování je v souladu s § 6 stavebního zákona obecní úřad obce s rozšířenou působností. To znamená, že pokud územní plán pořizuje obec s rozšířenou působností, pak je příslušným úřadem její vlastní obecní úřad. Pokud jde o obec s *běžným* nebo pověřeným obecním úřadem, má dvě možnosti. Buď se obrátí na příslušný úřad územního plánování, nebo si zajistí splnění kvalifikačních požadavků pro výkon územně plánovací činnosti prostřednictvím osoby splňující kvalifikační požadavky.⁸⁶

O pořizením územního plánu rozhoduje zastupitelstvo:

- z vlastního podnětu,
- na návrh orgánu veřejné správy,
- na návrh občana obce,
- na návrh fyzické nebo právnické osoby, která má vlastnická nebo obdobná práva k pozemku nebo stavbě na území obce,
- na návrh oprávněného investora.

Tento výčet má význam nejen pro jasné vymezení subjektů oprávněných navrhnout pořizením územního plánu ale též ve vztahu k otázce náhrady nákladů na pořizením územního plánu. Okruh navrhovatelů je stejný i v případě návrhu na změnu územního plánu.⁸⁷ Je-li

⁸⁶ Více viz § 24 stavebního zákona.

⁸⁷ Viz § 55 odst. 2 stavebního zákona.

navrhovatelem jiný subjekt, než zastupitelstvo obce, podává návrh pořizovateli. Ten posoudí, zda jsou splněny veškeré zákonné náležitosti. V případě, že tomu tak není a navrhovatel je ve stanovené lhůtě nenapraví, pořizovatel návrh odmítne. Je-li vše v pořádku, předloží pořizovatel návrh spolu se svým stanoviskem zastupitelstvu.

Pokud zastupitelstvo pořízení územního plánu schválí, určí pověřeného zastupitele, který spolupracuje s pořizovatelem na zpracování návrhu územního plánu. Prvním krokem je zpracování návrhu zadání územního plánu. Návrh zadání musí především konkrétním způsobem vymezit předmět připravovaného územního plánu, tj. řešené území, cíle a hlavní požadavky, podle nichž má být návrh zpracován. Takto vymezený předmět se pak v dalším postupu pořizování a vydávání územního plánu nesmí podstatným způsobem měnit.⁸⁸

Již k návrhu zadání se vyjadřují dotčené orgány, sousední obce a krajský úřad. Důležitou rolí krajského úřadu v této fázi je i posouzení, zda má být návrh územního plánu posuzován z hlediska vlivu na životní prostředí. Vedle zmíněných orgánů může každý k návrhu podávat své připomínky. Pořizovatel na základě výsledků projednávání upraví návrh zadání a předá ho zastupitelstvu ke schválení. Smyslem zmíněných vyjádření a připomínek je vyjasnění požadavků, co všechno má být v rámci územního plánu řešeno.⁸⁹

Na základě schváleného zadání pak pořizovatel zajistí návrh územního plánu. Vedle tohoto návrhu se zpracovává i vyhodnocení jeho vlivů na udržitelný rozvoj území, ale to pouze v případě, kdy jeho potřeba vyplyne v rámci projednávání návrhu zadání. Součástí posouzení vlivu na návrhu na udržitelný rozvoj území pak bude i posouzení vlivu koncepce na životní prostředí (tzv. SEA).

⁸⁸ POTĚŠIL, Lukáš, ROZTOČIL, Aleš, HRŮŠOVÁ, Klára, LACHMANN, Martin. Stavební zákon - komentář. 4. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2014, § 47.

⁸⁹ Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. s. 136.

Prvním krokem po dokončení návrhu územního plánu je jeho společné neveřejné projednání, kterého se účastní pořizovatel,⁹⁰ dotčené orgány, krajský úřad a zástupci sousedních obcí. Ty mohou k návrhu uplatňovat stanoviska (resp. připomínky v případě sousedních obcí). Přitom jsou vázány svými předchozími stanovisky k zásadám územního rozvoje, což by mělo zajišťovat větší právní jistotu. Obsah těchto stanovisek je pro pořizovatele závazný.

Dále je návrh územního plánu, spolu s vyhodnocením jeho vlivu na udržitelný rozvoj území, doručen veřejnou vyhláškou. Do 30 dní od tohoto doručení má každý právo uplatnit k tomuto návrhu u pořizovatele připomínky. Jde o první moment, kdy se veřejnost a zejména dotčení vlastníci pozemků mohou seznámit s plánovanou podobou uspořádání a využití území obce.

Pořizovatel dále ve spolupráci s pověřeným zastupitelem vyhodnotí výsledky projednání a zajistí upravení návrhu. Smyslem účasti pověřeného zastupitele je zajištění vlivu voleného orgánu na činnost pořizovatele i v průběhu přípravy nejdůležitějších dílčích kroků, které ovlivňují podobu návrhu předkládaného zastupitelstvu.⁹¹

Upravený návrh územního plánu pořizovatel doručí veřejnou vyhláškou spolu s posouzením vlivů na udržitelný rozvoj území (pokud se zpracovává) a oznámením o konání veřejného projednání. Veřejné projednání se pak koná nejdříve 15 dnů ode dne doručení, tj. ode dne zveřejnění na úřední desce. Na toto veřejné projednání je přizvána obec, pro kterou je plán pořizován, dotčené orgány, krajský úřad a sousední obce. Oproti předchozímu se jej může účastnit i veřejnost. Do sedmi dnů od veřejného projednání mohou vlastníci dotčených pozemků a staveb, oprávněný investor⁹² a zástupce veřejnosti⁹³

⁹⁰ Je-li pořizovatelem jiný subjekt, než obecní úřad obce, pro kterou se územní plán pořizuje, pak i zástupci této obce.

⁹¹ Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. s. 136.

⁹² Oprávněným investorem je dle § 39 odst. 2 vlastník, správce nebo provozovatel veřejné technické infrastruktury, tj. například společnost zajišťující zásobování obce elektrickou energií.

⁹³ Zástupcem veřejnosti je osoba zmocněná stanoveným počtem občanů v souladu s § 23 stavebního zákona.

podat námitky proti předloženému návrhu územního plánu, dotčené orgány a krajský úřad uplatnit stanoviska ve vztahu ke změně částem a ostatní osoby připomínky. K později uplatněným stanoviskům, námitkám a připomínkám se nepřihlíží, s tím, že osoby oprávněné podávat námitky na tuto skutečnost musí být upozorněny.

Právě podávání námitek je klíčovým nástrojem, kterým mohou vlastníci dotčených pozemků a staveb hájit svá práva v tomto řízení. Z tohoto pohledu považují za diskutabilní, zda současná zákonná úprava dostatečně pamatuje na práva a oprávněné zájmy těchto vlastníků. Na jedné straně je samozřejmě nutno brát v potaz zájem na efektivním průběhu celého procesu pořizování územního plánu a vyhnout se příliš složitému schvalovacímu procesu a jeho neúměrnému prodlužování (už současný proces nepochybně je velmi složitý a zdouhavý). Uplatní se zde samozřejmě i obecná právní zásada *vigilantibus iura*. Na druhou stranu je třeba si uvědomit, že dotčení vlastníci v převážné většině nemají právní vzdělání ani odbornost v oblasti územního plánování. Stejně tak lze jen stěží očekávat, že pravidelně sledují úřední desku obce nebo alespoň její webové stránky.

Kvalifikované vypracování námitek, včetně kvalitního odůvodnění rozhodně není pro laika jednoduchou záležitostí. Nejvyšší správní soud sice judikoval, že rozhodujícím kritériem, dle kterého je podání obsahující výhrady kvalifikováno jako námitka nebo připomínka, není kvalita či obsahové náležitosti, ale to, kdo výhrady vznesl.⁹⁴ Je však zřejmé, že kvalita zpracování námitek, zejména co se týče přesvědčivého objasnění její důvodnosti, může mít vliv na její dopad při úpravě návrhu územního plánu. Z tohoto důvodu považují minimální lhůtu 15 dnů, po kterou je oznámení o konání veřejného projednání na úřední desce, a zejména lhůtu 7 dnů pro zpracování námitek, za zcela krajní. Zvláště v situaci, kdy dotčené orgány, kraj a sousední obce, které jsou v takovém řízení profesionály, nutně již byly zpraveny o pořizování územního plánu v předchozí fázi a jsou individuálně prizvány, musí být informovány o veřejném projednání s třicetidenním předstihem. Bylo by proto namísto přinejmenším stanovit pro informování veřejnosti

⁹⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28.3. 2008, sp. zn. 2 Ao 1/2008.

o veřejném projednání stejnou minimální lhůtu, jakou zákon ukládá pro informování dotčených orgánů veřejné správy a územní samosprávy.

Dle § 52 odst. 3 mají být dotčení vlastníci, oprávněný investor a zástupce veřejnosti informování o následcích nesplnění lhůty k podání námitek. To však v praxi znamená jen zmínku na úřední desce. Vedle otevřené veřejné diskuze nad návrhem územního plánu, která by měla být vedena způsobem, aby se o ní mohla dozvědět co nejširší skupina dotčených osob (tj. využití obecního tisku, sociálních sítí apod.) by měl, dle mého názoru, pořizovatel přímo kontaktovat samotné dotčené vlastníky. Jsem si vědom toho, že zasílání upozornění prostřednictvím poskytovatele poštovních služeb by bylo neúměrně drahé a administrativně náročné. V 21. století by však pro obec nemělo být obtížné ve spolupráci s katastrálními úřady disponovat emailovými adresami jednotlivých dotčených vlastníků na jejím území a zaslat jim jednoduché obecné upozornění na probíhající řízení a chystané veřejné projednání návrhu územního plánu.

Určení způsobu využití pozemků územněplánovací dokumentací lze v zásadě považovat za stanovení mezí výkonu vlastnického práva ve smyslu čl. 11 odst. 3 Listiny.⁹⁵ Ačkoliv tedy jde o vnitřní omezení vlastnického práva, které není vnímáno jako tak zásadní, jako pravá omezení dle čl. 11 odst. 4 Listiny, nelze pomíjet, že stále o omezení vlastnického práva jde a dotčení vlastníci by měli mít dostatečné právní možnosti, jak se v procesu tvorby územně plánovací dokumentace bránit proti případným neúměrným zásahům do jejich vlastnického práva. Právo na dostatečně a včasné informace, jakož i právo na vyjádření jsou základní podmínkou jejich ochrany a neměla by být v právním řádu zakotvena pouze formálně.

Podle judikatury Nejvyššího správního soudu neuplatnění námitek či připomínek proti návrhu opatření obecné povahy nezabavuje navrhovatele práva podat později návrh na jeho zrušení⁹⁶. Na druhou stranu, snaha o informování a zahrnutí všech dotčených osob

⁹⁵ KOCOUREK, Tomáš. *Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí*. Praha: Leges, 2012. Praktik (Leges), s. 62.

⁹⁶ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16.11.2010, sp. zn. 1 Ao 2/2010

do procesu pořizování územního plánu může působit jako prevence proti pozdějším návrhům na jeho zrušení dle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „SŘS“).

Ale zpět k průběhu procesu pořizování územního plánu – po skončení sedmidenní lhůty pro podání námitek, připomínek a stanovisek pořizovatel ve spolupráci s určeným zastupitelem vyhodnotí výsledky projednání, zpracuje návrh rozhodnutí o námitkách a návrh vyhodnocení připomínek. Tyto návrhy doručí dotčeným orgánům a krajskému úřadu k uplatnění stanovisek. Následně pořizovatel na základě výsledků projednávání s ohledem na veřejné zájmy upraví návrh územního plánu. V případě, že jde o podstatnou úpravu, musí se opakovat veřejné projednání,⁹⁷ případně i doplnit vyhodnocení vlivů na životní prostředí. V krajním případě může dojít na nutnost návrh zcela přepracovat.⁹⁸

Není-li třeba již návrh územního plánu dále projednávat, zpracuje k němu pořizovatel důvodovou zprávu⁹⁹ a předloží jej zastupitelstvu ke schválení. Zastupitelstvo ověří, zda návrh není v rozporu s politikou územního rozvoje, územněplánovací dokumentací vydanou krajem, výsledky řešení rozporů a se stanovisky dotčených orgánů a krajského úřadu. Že tomu tak není, je samozřejmě zodpovědností pořizovatele, který tyto skutečnosti sám dříve posuzuje. Zastupitelstvo může návrh územního plánu schválit, vrátit pořizovateli s pokyny k úpravě a novému projednání nebo jej zamítnout. Zákon v platném znění neumožňuje zastupitelstvu návrh samostatně změnit,¹⁰⁰ což má za účel zabránit účelovým změnám a obcházení celé procedury. Pokud zastupitelstvo návrh územního plánu schválí, je vyvěšen na úřední desce a nabývá účinnosti patnáctým dnem po dni vyvěšení veřejné vyhlášky.¹⁰¹

⁹⁷ Zákon nestanoví, co je podstatnou úpravou územního plánu. Lze dovodit, že jde o takovou úpravu, která má nově vliv na veřejné zájmy, vyžaduje další stanovisko dotčeného orgánu nebo se podstatně dotýká osob oprávněných podávat námítky. (viz Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. s. 146).

⁹⁸ V takovém případě se postupuje obdobně podle § 51 odst. 3 stavebního zákona.

⁹⁹ Náležitosti důvodové zprávy upravuje § 53 odst. 5 stavebního zákona.

¹⁰⁰ Srov. také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16.10.2010, sp. zn. 1 Ao 6/2010.

¹⁰¹ Viz § 173 odst. 1 správního řádu.

Ke změně územního plánu dochází ve dvou případech – z rozhodnutí zastupitelstva obce nebo na základě zprávy o uplatňování územního plánu, připravované pořizovatelem nejméně jednou za 4 roky. Na projednání této zprávy se přiměřeně uplatní ustanovení upravující zadání územního plánu¹⁰². Na postup při samotné změně se pak použijí obdobně ustanovení upravující jeho pořízení.

Regulační plán

Regulační plán může být vydáván na úrovni obce nebo kraje, a to typicky jen pro část jejich území. Regulační plán vydaný krajem je závazný pro územní a regulační plány vydávané obcemi. Ustanovení § 61 odst. 1 jej charakterizuje následovně:

Regulační plán v řešené ploše stanoví podrobné podmínky pro využití pozemků, pro umístění a prostorové uspořádání staveb, pro ochranu hodnot a charakteru území a pro vytváření příznivého životního prostředí. Regulační plán vždy stanoví podmínky pro vymezení a využití pozemků, pro umístění a prostorové uspořádání staveb veřejné infrastruktury a vymezení veřejně prospěšné stavby nebo veřejně prospěšná opatření.

Svou povahou se regulační plán pohybuje na pomezí mezi koncepčním a realizačním nástrojem územního plánování, neboť může nahrazovat ve vymezeném rozsahu územní rozhodnutí. Vždy je však vydáván ve formě opatření obecné povahy, stejně jako jiná územněplánovací dokumentace.

Proces pořizování regulačního plánu je v mnohém podobný výše popsanému procesu pořizování územního plánu, avšak s jedním důležitým rozdílem v iniciační fázi. Regulační plán se pořizuje buď z podnětu, nebo na návrh. O jeho pořízení však vždy nakonec rozhoduje zastupitelstvo obce nebo kraje, pro který má být pořízen. Návrh zadání regulačního plánu může být obsažen již v zásadách územního rozvoje nebo v územním plánu.

¹⁰² Tj. § 47 odst. 1 – 5 stavebního zákona.

Podnět k pořízení regulačního plánu může podat jak příslušné zastupitelstvo, které o jeho pořízení rozhoduje, tak i jakákoliv právnická či fyzická osoba. Pokud zastupitelstvo na základě podnětu rozhodne o pořízení regulačního plánu, postupuje se v základních bodech obdobným způsobem, jako u územního plánu. Nejdříve je projednáno zadání regulačního plánu, na základě upraveného a schváleného zadání pak pořizovatel zajistí zpracování návrhu regulačního plánu a případných posouzení vlivu záměru na životní prostředí. Následuje společné neveřejné projednání s dotčenými obcemi a orgány a patnáctidenní lhůta pro písemné připomínky veřejnosti. Na základě projednání pořizovatel zajistí upravení regulačního plánu.

V případě regulačního plánu pořizovaného na žádost je průběh zpracování návrhu regulačního plánu odlišný. Žádost může podávat jakákoliv fyzická nebo právnická osoba, ale pouze v případě, kdy je zadání regulačního plánu již obsaženo v zásadách územního rozvoje nebo územním plánu. Fáze projednávání zadání tak zde odpadá. Návrh regulačního plánu předkládá sám žadatel, který si musí opatřit i stanoviska dotčených orgánů a další potřebná posouzení. Žadatel musí prokázat svá práva k pozemkům a stavbám v řešené ploše. Pokud taková práva nemá, pak souhlas vlastníků pozemků a staveb nebo dohodu o parcelaci.¹⁰³ Obec nebo kraj mohou dále podmínit vydání regulačního plánu uzavřením plánovací smlouvy.¹⁰⁴ Pořizovatel posoudí návrh regulačního plánu předložený žadatelem a následně jej sám předloží zastupitelstvu ke schválení.

V obou popsaných případech následuje veřejné projednání návrhu regulačního plánu, na jehož základě uplatňují dotčené orgány stanoviska, dotčení vlastníci námítky a ostatní

¹⁰³ Jde o smlouvu, kterou žadatel uzavírá s vlastníky pozemků a staveb, které jsou dotčeny navrhovaným záměrem s tím, že jejím obsahem musí být souhlas s tímto záměrem a rovněž souhlas s rozdělením nákladů a prospěchů spojených s realizací takového navrhovaného záměru. (POTĚŠIL, Lukáš, ROZTOČIL, Aleš, HRŮŠOVÁ, Klára, LACHMANN, Martin. *Stavební zákon - komentář*. 4. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2014, § 66).

¹⁰⁴ Plánovací smlouva je smlouva mezi obcí, příp. krajem a žadatelem o vydání regulačního plánu o vybudování nové nebo na úpravách stávající veřejné infrastruktury. (viz *Plánovací smlouva. 1000 otázek ke stavebnímu právu* [online]. Ústav územního rozvoje [cit. 2016-08-29]. Dostupné z: <http://www.uur.cz/1000-otazek/?action=heslo&id=142&IDtema=22>).

veřejnost připomínky. Oproti územnímu plánu jsou dotčení vlastníci¹⁰⁵ definováni odkazem na § 85 odst. 1 a 2 stavebního zákona, který vymezuje účastníky územního řízení. Stejně jako u územního plánu však zůstává minimální lhůta 15 dnů pro oznámení o konání veřejného projednávání veřejnou vyhláškou a lhůta 7 dnů pro uplatnění námitek, připomínek a stanovisek.

V případě regulačního plánu pořizovaného na žádost tyto lhůty nepovažuji za natolik problematické, neboť určitá forma souhlasu dotčených vlastníků je podmínkou jeho pořízení.

U regulačního plánu pořizovaného na podnět je však situace jiná. Regulační plán může, pokud nahrazuje územní rozhodnutí, představovat ještě podstatnější zásah do práv a oprávněných zájmů dotčených vlastníků než plán územní. Nejde jen o stanovení způsobu využití jimi vlastněných pozemků, ale regulační plán může zahrnovat např. i rozhodnutí o umístění stavby. Pokud by se taková věc projednávala v územním řízení, účastníci by byli vyrozuměni jednotlivě a veřejná vyhláška (tam, kde ji zákon vyžaduje¹⁰⁶) o konání veřejného projednání vyvěšena nejméně 30 dnů před jeho konáním. Z tohoto pohledu považuji nastavení výše uvedených lhůt a skutečnost, že je vyrozumění o veřejném projednávání doručováno pouze veřejnou vyhláškou v případě návrhu regulačního plánu pořizovaného z podnětu za obzvláště nevhodné.

Návrh regulačního plánu, upravený na základě projednání, je následně předložen příslušnému zastupitelstvu. Rozhodnutí o jednotlivých námitkách jsou součástí přiloženého odůvodnění. Zastupitelstvo regulační plán buď vydá, nebo návrh vrátí s pokyny k přepracování a novému projednání, nebo jej zamítne.

¹⁰⁵ *Dotčený vlastník* není termínem, užívaným v zákoně. V rámci této práce je užíván pro zjednodušené označení vlastníků pozemků nebo staveb, které jsou v daném případě dotčeny některým z nástrojů územního plánování.

¹⁰⁶ Viz § 87 odst. 2 stavebního zákona.

V případě změny regulačního plánu se postupuje přiměřeně podle ustanovení dopadajících na pořízení regulačního plánu z podnětu¹⁰⁷ a obdobně ustanovení o řízení o regulačním plánu, jeho posouzení pořizovatelem a vydání.¹⁰⁸

Podkapitola 4.4.2. - Realizační nástroje územního plánování

Realizačními nástroji územního plánování jsou vedle regulačního plánu, který se pohybuje na hraně mezi oběma kategoriemi, územní rozhodnutí, územní souhlas, územní opatření a veřejnoprávní smlouva. Pro oblast účelové kategorizace půdy jsou v praxi klíčovými nástroji územní rozhodnutí a územní souhlas a proto se dále zaměřím právě na tyto dva.

Územní rozhodnutí

Územní rozhodnutí má povahu správního rozhodnutí podle § 67 správního řádu. Územním rozhodnutím se rozhoduje o:

- umístění stavby nebo zařízení,
- změně využití území,
- změně vlivu užívání stavby na území,
- dělení nebo scelování pozemků,
- ochranném pásmu.¹⁰⁹

Z hlediska způsobu využití pozemků mají zásadní význam územní rozhodnutí o umístění stavby a o změně využití území.¹¹⁰ Územní rozhodnutí se v uvedených případech vydává za předpokladu, že zákon v konkrétní situaci nepředpokládá využití jiné procesní formy, případně neumožňuje provedení záměru zcela bez správního aktu vydaného stavebním úřadem. Jde o takové situace, kdy z pohledu zákonodárce postačí k uskutečnění změny v území, vzhledem k závažnosti takové změny, jednodušší procesní postup. Především nahrazení územního rozhodnutí územním souhlasem, o kterém bude pojednáno v následujícím oddílu. Územní rozhodnutí se dále nevydává v území, pro které byl vydán regulační plán nahrazující územní rozhodnutí.

¹⁰⁷ Tj. § 61-65 stavebního zákona.

¹⁰⁸ Tj. § 67-69 stavebního zákona.

¹⁰⁹ Viz § 77 stavebního zákona.

¹¹⁰ FRANKOVÁ, Martina. *Úvod do pozemkového práva*. Beroun: Eva Rozkotová, 2014. s. 38.

Jak plyne i z teoretického rozdělení nástrojů na koncepční a realizační, územní rozhodnutí navazuje na koncepční dokumenty územního plánování a zajišťuje realizaci v ní obsažených záměrů. Principiální střety zájmů v území byly vyřešeny v průběhu pořizování územně plánovací dokumentace.¹¹¹ V rámci územního řízení se tak především zkoumá soulad záměru s územněplánovací dokumentací, s požadavky na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu a dalšími požadavky stavebního zákona a zvláštních předpisů a stanoví se podrobnější podmínky pro jeho provedení.

Územní řízení se zahajuje na žádost, která musí splňovat obecné náležitosti podání podle § 37 správního řádu, náležitosti žádosti podle § 45 správního řádu¹¹² a zvláštní náležitosti podle § 86 stavebního zákona a vyhlášky č. 503/2006 Sb. o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu (dále jen „stavební vyhláška“). Samotný žadatel tak musí k žádosti připojit mj. doklady prokazující jeho vlastnické právo nebo právo provést stavbu nebo opatření k pozemkům nebo stavbám, na kterých má být požadovaný záměr uskutečněn, závazná stanoviska, popř. rozhodnutí dotčených orgánů nebo jiné doklady podle zvláštních právních předpisů, stanoviska vlastníků veřejné dopravní a technické infrastruktury a dokumentaci pro vydání územního rozhodnutí.

Územní rozhodnutí vydává příslušný stavební úřad a účastníky řízení jsou vedle žadatele také obec, na jejímž území má být požadovaný záměr uskutečněn, vlastník předmětných pozemků nebo staveb (pokud je odlišný od žadatele), osoby, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním pozemkům nebo stavbám může být územním rozhodnutím přímo dotčeno, příp. další osoby, o kterých to stanoví zvláštní předpis.¹¹³

¹¹¹ KOCOUREK, Tomáš. *Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí*. Praha: Leges, 2012. Praktik (Leges), s. 65.

¹¹² Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. s. 213.

¹¹³ Viz § 85 stavebního zákona.

Účastníci řízení v rámci projednávání záměru uplatňují námitky, které jsou významným nástrojem k ochraně jejich práv, zejména pak práv majetkových k pozemkům a stavbám.¹¹⁴

Stavební úřad nařizuje k projednání žádosti ústní jednání, a je-li to účelné, spojí jej s ohledáním na místě. Od ústního jednání však může upustit, jsou-li mu dobře známy poměry v území a žádost poskytuje dostatečný podklad pro posouzení záměru. V takovém případě stanoví lhůtu pro uplatňování námitek a závazných stanovisek, která nesmí být kratší než 15 dnů.

Vzhledem ke svým výše uvedeným námitkám k průběhu řízení o pořízení územního a regulačního plánu, kdy je účastníkům doručováno veřejnou vyhláškou, považují za podstatné zopakovat, že oznámení o zahájení územního řízení a další úkony v řízení se doručují účastníkům a dotčeným orgánům jednotlivě.

V případě záměrů podle § 87 odst. 2 stavebního zákona¹¹⁵ navíc stavební úřad nařizuje veřejné ústní jednání. Konání tohoto jednání se oznamuje veřejnosti veřejnou vyhláškou, která musí být vyvěšena nejméně 30 dnů předem. Námitky a závazná stanoviska lze uplatnit nejpozději na ústním jednání, v případě nekonání ústního jednání pak ve lhůtě zmíněné výše.

Stavební úřad dále posuzuje záměr dle kritérií uvedených v § 90 stavebního zákona.¹¹⁶ Pokud jsou naplněna a záměr zároveň neohrožuje zákonem chráněné zájmy, vydá územní

¹¹⁴ PEKÁREK, Milan. *Pozemkové právo*. Brno: Masarykova univerzita, 2015, s. 63

¹¹⁵ § 87 odst. 2 stavebního zákona: „V případech záměrů, pro které bylo vydáno stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí, může stavební úřad nařídit k projednání žádosti veřejné ústní jednání. V případech záměrů umístěných v území, ve kterém nebyl vydán územní plán, nařídí stavební úřad veřejné ústní jednání vždy....“

¹¹⁶ §90 stavebního zákona: „V územním řízení stavební úřad posuzuje, zda je záměr žadatele v souladu

- a) s vydanou územně plánovací dokumentací,
- b) s cíli a úkoly územního plánování, zejména s charakterem území, s požadavky na ochranu architektonických a urbanistických hodnot v území,
- c) s požadavky tohoto zákona a jeho prováděcích právních předpisů, zejména s obecnými požadavky na využívání území,

rozhodnutí. Územním rozhodnutím schválí navržený záměr a stanoví podmínky pro využití a ochranu území, a další podmínky pro přípravu a realizaci záměru. Územní rozhodnutí o umístění stavby i územní rozhodnutí o změně využití území platí 2 roky, nenastane-li některá z okolností předvídaných v § 93 stavebního zákona.

Jak územní rozhodnutí o umístění stavby, tak o změně využití území může být vydáno taktéž v zjednodušeném územním řízení, pokud je žádost doložena souhlasem účastníků řízení, kteří mají vlastnická nebo jiná věcná práva k pozemkům nebo stavbám na nich, jež jsou předmětem územního řízení nebo mají společnou hranici s těmito pozemky a jsou naplněna další kritéria stanovená v § 95 odst. 1 stavebního zákona.¹¹⁷

Územní rozhodnutí o umístění stavby

Dle dikce § 79 odst. 1 stavebního zákona: „*Rozhodnutí o umístění stavby vymezuje stavební pozemek, umisťuje navrhovanou stavbu, stanoví její druh a účel, podmínky pro její umístění, pro zpracování projektové dokumentace pro vydání stavebního povolení, pro ohlášení stavby a pro napojení na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu.*“

Z pohledu účelové kategorizace půdy je podstatné, že rozhodnutí o umístění stavby vymezuje stavební pozemek. Samotné vymezení stavebního pozemku ještě nepředstavuje podklad pro změnu na druh *zastavěná plocha a nádvoří*, je však nutným předpokladem pro vymezení pozemku (příp. pozemků) určeného k zastavění. Teprve po jeho zastavění dojde ke změně druhu (viz oddíl *Zastavěná plocha a nádvoří* této práce). Jinak řečeno, změně druhu pozemku na druh *zastavěná plocha a nádvoří* musí předcházet mj. územní rozhodnutí o umístění stavby.

d) *s požadavky na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu,*

e) *s požadavky zvláštních právních předpisů a se stanovisky dotčených orgánů podle zvláštních právních předpisů⁴, popřípadě s výsledkem řešení rozporů a s ochranou práv a právem chráněných zájmů účastníků řízení.*“

¹¹⁷ Tj., že záměr je v zastavěném území nebo v zastavitelné ploše, nevyžaduje posouzení vlivů na životní prostředí a žádost je doložena závaznými stanovisky, popřípadě rozhodnutími dotčených orgánů.

Územní rozhodnutí o změně využití území

Stavební zákon v § 80 odst. 1 definuje územní rozhodnutí o změně využití území takto: „Rozhodnutí o změně využití území stanoví nový způsob užívání pozemku a podmínky jeho využití.“

Pro účely této práce je důležitý § 80 odst. 2 písm. e), podle kterého rozhodnutí o změně využití území vyžadují „změny druhu pozemku, zejména zřizování, rušení a úpravy vinic, chmelnic, lesů, parků, zahrad a sadů, pokud podmínky nejsou stanoveny schválenými pozemkovými úpravami nebo jiným územním rozhodnutím.“ Uvedený výčet je demonstrativní. Ustanovení § 80 odst. 3 písm. c) dále stanoví, že rozhodnutí o změně využití ani územní souhlas nevyžadují změny druhu pozemku o výměře do 300 m². Územní souhlas postačuje u změn druhů pozemků v zastavěném území nebo zastavitelné ploše o výměře mezi 300 m² a 1000 m².¹¹⁸ Územní rozhodnutí je tedy vyžadováno pro změnu mezi jakýmkoliv druhu pozemků o výměře větší než 300 m², u kterých nepostačuje územní souhlas.

Územní souhlas

Územní souhlas představuje zvláštní realizační nástroj územního plánování, který ve vymezených případech, které představují menší zásah do území, postačí namísto územního rozhodnutí. Jeho úpravu nalezneme v § 96 stavebního zákona. Použití územního souhlasu je podmíněno existencí zákonných předpokladů, a to jednak obecných dle v odst. 1 a konkrétních dle odstavce 2 předmětného ustanovení.¹¹⁹

Podle § 96 odst. 1 stavební úřad vydá územní souhlas, pokud je záměr v zastavěném území nebo zastavitelné ploše, poměry v území se podstatně nezmění a záměr nevyžaduje nové nároky na veřejnou a technickou infrastrukturu.

Ustanovení § 96 odst. 2 vymezuje konkrétní taxativní výčet možných případů, kdy postačí územní souhlas. Z pohledu účelové kategorizace půdy jsou důležité případy, které nahrazují územní rozhodnutí o umístění stavby (tj. stavební záměry, které nevyžadují

¹¹⁸ Viz § 96 stavebního zákona.

¹¹⁹ Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. s. 213.

stavební povolení nebo u kterých postačuje ohlášení a stavby umístované v uzavřených prostorem ohraničených budovami) a dále případy změny druhu pozemků o výměře přesahující 300 m², ale nepřesahující 100 m².

Územní souhlas stavební úřad vydá, pokud žadatel předloží veškeré vyžadované podklady a záměr není v rozporu s kritérii dle § 90 stavebního zákona. Práva vlastníků majících společnou hranici s pozemky, na kterých má být záměr uskutečněn, jsou chráněna tím, že k žádosti o vydání územního souhlasu je třeba připojit i jejich výslovný souhlas se záměrem, který navíc musí být vyznačen v situačním výkresu. Tato ochrana se zdá být dostatečnou.

Veřejnoprávní smlouva

Jak územní rozhodnutí o umístění stavby, tak územní rozhodnutí o změně využití území lze nahradit veřejnoprávní smlouvou. Tento institut je upraven v § 78a stavebního zákona. Podobně jako v případě územního souhlasu musí žadatel sám zajistit závazná stanoviska dotčených orgánů i souhlasy osob, které by byly účastníkem územního řízení. Musí taktéž předložit odůvodnění splnění kritérií dle § 90 stavebního zákona. Práva a oprávněné zájmy vlastníků sousedních pozemků a budov, které by potenciálně mohly být záměrem negativně ovlivněny tak jsou tímto způsobem dostatečně chráněna.

Současná úprava veřejnoprávní smlouvy nahrazující územní rozhodnutí není v praxi oproti „*standardním postupům*“ příliš často využívána. Pro účely této práce proto postačí tento lehký nástin předmětného institutu.

Kapitola 4.5. - Postup při změně druhu pozemků a specifické režimy u jednotlivých změn

Jak bylo naznačeno výše, základní podmínkou změny druhu pozemku je zpravidla vydání územního rozhodnutí, popř. územního souhlasu, nebo je nahrazující veřejnoprávní smlouvy.¹²⁰ Změna však může být podmíněna i dalšími akty orgánů veřejné moci. Specifický režim mají zejména pozemky zařazené do zemědělského půdního fondu a pozemky určené k plnění funkcí lesa. Vzhledem k významu těchto dvou druhů pozemků jim budou věnovány samostatné oddíly. Pro úplnost je třeba poznamenat, že zvláštní režim při změně druhů pozemků mají i vodní plochy,¹²¹ pozemky nacházejících se ve zvláště chráněném území, evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti,¹²² pozemky, které jsou kulturní památkou nebo národní kulturní památkou a pozemky nacházejících se v území s archeologickými nálezy, v památkové rezervaci nebo v památkové zóně.¹²³

Příslušný katastrální úřad provádí změnu druhu pozemku, příp. změnu zapsaného způsobu využití, až po faktickém uskutečnění této změny¹²⁴ a zároveň teprve v momentě, kdy obdrží veškeré potřebné listiny vyžadované zákonem pro tu kterou změnu druhu pozemku.

Užitečné vodítko pro ujasnění, jaké listiny jsou potřebné pro zápis změny druhu pozemku poskytuje Návod pro správu katastru nemovitostí vydaný Českým úřadem zeměměřičským a katastrálním (dále jen „ČÚZK“) dne 10. února 2016 pod č.j. ČÚZK-03030/2016-22 (dále jen „**Návod pro správu KN**“).¹²⁵ Tento návod nahradil s účinností od 1.4.2016 mimo jiné také Pokyny č. 41 Českého úřadu zeměměřičského a katastrálního ze dne 1.10.2012, č.j. ČÚZK-26730/2012-22 pro zápis

¹²⁰ Podkladem nahrazujícím územní rozhodnutí může být také schválený návrh pozemkových úprav podle zákona č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech a o změně zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů. Téma pozemkových úprav však přesahuje rámec této práce a nebude proto dále zmiňováno.

¹²¹ Viz zákon č. 254/2001 Sb. o vodách a o změně některých zákonů.

¹²² Viz část třetí a čtvrtá zákona č. 114/1992 Sb. o ochraně přírody a krajiny.

¹²³ Viz zákon č. 20/1987 Sb. o státní památkové péči.

¹²⁴ Viz § 30 odst. 4 katastrální vyhlášky.

¹²⁵ Konkrétně v oddílu 5.2.2 *Změna druhu pozemku a způsobu využití pozemku*.

změny druhu pozemku a způsobu využití pozemku, ve znění pozdějších dodatků, které do té doby předmětnou problematiku upravovaly.

Návod pro správu KN se však věnuje i situaci, kdy fakticky došlo ke změně druhu pozemku nebo ke změně využití pozemku bez územního rozhodnutí nebo územního souhlasu vydaného stavebním úřadem. K takové situaci může dojít v případě pozemků o maximální rozloze 300 m²,¹²⁶ kde se územní rozhodnutí ani souhlas nevyžadují, nebo jednoduše proto, že si jej vlastník v rozporu se zákonem neopatřil. V takovém případě stavební úřad již územní rozhodnutí ani územní souhlas zpětně nevydává.¹²⁷ Pro zápis skutečného stavu do katastru nemovitostí katastrálnímu úřadu postačí prohlášení vlastníka o fyzickém stavu nemovitosti,¹²⁸ ale pouze v případě, že některý ze zvláštních zákonů nestanoví zvláštní požadavky.

V případě změny druhu pozemku, kde právní řád vyžaduje další rozhodnutí nebo závazná stanoviska orgánů veřejné moci, zejména u zemědělských pozemků a lesních pozemků¹²⁹ se ale nadále postupuje podle zvláštních zákonů. Katastrální úřad tak nezapíše změnu druhu u takových pozemků, byť by fakticky proběhla, pokud nejsou naplněny podmínky stanovené v těchto zákonech. Pouhé prohlášení o tom, že změna druhu pozemku již byla v terénu provedena, tedy postačuje pouze v případě, že se nejedná o odnětí ze zemědělského půdního fondu, změnu trvalého travního porostu na ornou půdu nebo změnu lesního pozemku.

¹²⁶ Výjimkou jsou pozemky s archeologickými nálezy nebo ve zvláště chráněném území a záměry vyžadující posouzení vlivu na životní prostředí, které vyžadují územní rozhodnutí i pro pozemky s rozlohou menší než 300 m².

¹²⁷ Bod 5.2.2.3.1 Návodu na správu KN.

¹²⁸ Viz § 30 odst. 4 katastrální vyhlášky.

¹²⁹ Vedle zmíněných druhů pozemků musí katastrální úřad vyžadovat poklady dle zvláštních zákonů také u pozemků nacházejících se ve zvláště chráněném území, evropsky významné lokalitě nebo ptačí oblasti, u pozemků, které jsou kulturní památkou nebo národní kulturní památkou, u pozemků nacházejících se v území s archeologickými nálezy, v památkové rezervaci nebo v památkové zóně a u pozemků, které se v důsledku změny koryta vodního toku mění na vodní plochu.

Podkapitola 4.5.1. - Změny druhu pozemků zařazených do zemědělského půdního fondu

V případě změny druhu u pozemků zařazených do zemědělského půdního fondu je klíčovým předpisem (vedle stavebního a katastrálního zákona) ZOZPF. Pozemky spadajícími do zemědělského půdního fondu jsou, jak již bylo výše uvedeno, orná půda, chmelnice, vinice, zahrady, ovocné sady, trvalé travní porosty, rybníky s chovem ryb nebo vodní drůbeže a nezemědělská půda potřebná k zajišťování zemědělské výroby.

Změny druhu pozemků v rámci zemědělského půdního fondu

Co se týče změny druhu pozemků v rámci zemědělského půdního fondu, ZOZPF výslovně pamatuje pouze na případ změny trvalého travního porostu na ornou půdu, když stanoví, že podmínkou takové změny je souhlas orgánu ochrany zemědělského půdního fondu.¹³⁰

Zákonným postupem při změně trvalého travního porostu na ornou půdu tak je podání žádosti o vydání územního rozhodnutí, resp. souhlasu. V rámci územního řízení o změně využití pozemku z trvalého travního porostu na ornou půdu má souhlas orgánu ochrany zemědělského půdního fondu povahu závazného stanoviska, tzn. že bez tohoto souhlasu není možné územní rozhodnutí nebo souhlas vydat. Katastrální úřad pak změnu zapíše na základě tohoto územního rozhodnutí, příp. souhlasu.

Pokud ke změně již fakticky došlo, aniž by proběhlo územní řízení, pak žadatel o změnu druhu pozemku musí katastrálnímu úřadu předložit souhlas orgánu ochrany zemědělského půdního fondu se změnou druhu pozemku trvalý travní porost na ornou půdu.¹³¹

Vlastník pozemků vedených jako trvalý travní porost tedy má o jedno omezení navíc oproti ostatním vlastníkům zemědělské půdy. Jedná se tak o vnitřní omezení vlastnického práva ve smyslu čl. 11 odst. 3 Listiny ve prospěch ochrany zemědělského půdního fondu, jako složky životního prostředí. Aplikujme proto, alespoň zjednodušeně, testy řešící kolizi ústavně chráněných práv, které užívá Ústavní soud.

¹³⁰ Viz § 2 ZOZPF.

¹³¹ Viz bod 5.2.2.3.3 písm. c) Návodu na správu KN.

Jak bylo uvedeno výše v části 3., prvním z testů je test vhodnosti, který posuzuje, zda dané opatření umožňuje dosáhnout sledovaný cíl.

Cíl lze v tomto případě identifikovat, jako zamezení nekontrolovatelného rozšiřování orné půdy na úkor trvalých travních porostů a s tím spojených negativních dopadů na stav půdy. Orná půda představuje nejintenzivněji využívaný druh půdy. Zároveň patří i mezi ty nejzranitelnější (vystavení intenzivnímu použití chemických látek, eroze, apod.). Neuváženou změnou by tak mohly být způsobeny vážné škody na úrodné vrstvě zeminy.¹³² Zejména za minulého režimu uplatňovaný společenský tlak na rozšiřování orné půdy vedl v řadě případů k nežádoucím a těžko odstranitelným důsledkům.¹³³

Orgán ochrany zemědělského půdního fondu před udělení souhlasu se změnou trvalého travního porostu na ornou půdu posuzuje fyzikální nebo biologické vlastnosti zemědělské půdy a rizik ohrožení zemědělské půdy erozí. Posuzuje tak v konkrétním případě dopady změny na stav půdy na předmětném pozemku. Je zřejmé, že pokud by změnu považoval za nevhodnou, souhlas neudělí. Lze tedy konstatovat, že test vhodnosti je v tomto případě splněn.

Druhým testem je test potřebnosti, tedy posuzování, zda neexistují jiné, šetrnější prostředky naplnění cíle. V rámci územního plánování a účelové kategorizace půdy jsou k ochraně půdy užívány nástroje dvojího typu – první typ lze označit jako administrativní, tj. požadavek udělení určité formy souhlasu nebo posouzení záměru orgánem veřejné moci; druhý typ pak lze označit jako ekonomický, tj. odvody za vynětí z určité kategorie pozemků.

Stanovení povinných odvodů za změnu trvalých travních porostů na ornou půdu by nepochybně představovalo větší zásah do vlastnického práva, než jaký existuje při použití

¹³² FRANKOVÁ, Martina. *Úvod do pozemkového práva*. Beroun: Eva Rozkotová, 2014. s. 202.

¹³³ Viz Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 334/1992 Sb. České národní rady o ochraně zemědělského půdního fondu, č. 334/1992 Dz.

pouze administrativního nástroje dle stávající právní úpravy. Test potřebnosti proto lze považovat za splněný.

Třetím testem je test poměrování, tj. zda v tomto případě zásah do vlastnického práva vlastníka pozemku nepřekračuje svou intenzitou pozitiva získaná ve vztahu k životnímu prostředí. Podmínka souhlasu orgánu ochrany zemědělského půdního fondu nezbavuje vlastníka možnosti rozhodnout o jiném způsobu využívání svého pozemku, pouze ji podmiňuje posouzením, zda by dopad takové změny neznamenal poškození půdy nad míru stanovenou zákonem. Tento test by, dle mého názoru, nebyl splněn pouze v případě, kdy by zákonná úprava byla natolik přísná, že by ve svém důsledku úplně nebo zcela neúměrně vylučovala změnu trvalého travního porostu na ornou půdu. Tomu tak v současnosti není a proto i třetí test lze považovat za splněný.

V ostatních případech změny druhu pozemku v rámci zemědělského půdního fondu postačí územní rozhodnutí, resp. územní souhlas.

Změna druhu pozemku, jejímž důsledkem je vynětí ze zemědělského půdního fondu

Situace je však odlišná, pokud změnou druhu pozemku má dojít k jeho odnětí ze zemědělského půdního fondu. K odnětí zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu pro nezemědělské účely je třeba souhlasu orgánu ochrany zemědělského půdního fondu. Pro záměr, který vyžaduje odnětí zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu, nelze vydat územní rozhodnutí nebo územní souhlas podle stavebního zákona bez tohoto povolení.¹³⁴

K tomuto pravidlu však existuje celá řada výjimek, u kterých předmětný souhlas vyžadován není. Tyto výjimky jsou specifikovány v § 9 odst. 2 ZOZPF. První skupina výjimek vychází ze současného nebo budoucího využití pozemků dle územně plánovací dokumentace.¹³⁵ Jde tak například o nezastavěné plochy zastavěných stavebních pozemků, nebo o pozemky určené pro bydlení v zastavěném území. Druhou skupinu představují

¹³⁴ Viz § 9 odst. 1 ZOZPF.

¹³⁵ PEKÁREK, Milan. *Pozemkové právo*. Brno: Masarykova univerzita, 2015, s. 334.

zejména drobnější stavby, které nezasahují zásadně do zemědělského půdního fondu. Třetí skupina výjimek se vztahuje ke krátkodobým využitím pozemků tvořících zemědělský půdní fond pro nezemědělské účely.

Žádost o odnětí pozemku ze zemědělského půdního fondu musí splňovat náležitosti dle § 9 odst. 6 ZOZPF. Orgán ochrany zemědělského půdního fondu by měl při posuzování žádosti uplatňovat kritéria vycházející ze zásad uvedených v § 4 ZOZPF.¹³⁶ Shledá-li příslušný orgán, že půda může být odňata ze zemědělského půdního fondu, vydá k tomuto odnětí souhlas, ve kterém zejména:

- a) vymezí, kterých pozemků nebo jejich částí se tento souhlas týká,
- b) stanoví podmínky nezbytné k zajištění ochrany zemědělského půdního fondu,
- c) vymezí, zda a v jaké výši budou předepsány odvody za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu.¹³⁷ Odvody stanovuje na základě přílohy k ZOZPF.

Podrobme tento postup opět testům vhodnosti, potřebnosti a poměřování.

Cíl tohoto opatření lze identifikovat jako snahu zabránit zmenšování rozlohy zemědělského půdního fondu, jakožto podstatné složky životního prostředí a využívání zemědělské půdy pro nezemědělské účely. Tento cíl je nepochybně legitimní, neboť jak stanoví sám ZOZPF v § 1 odst. 1: „*Zemědělský půdní fond je základním přírodním bohatstvím naší země, nenahraditelným výrobním prostředkem umožňujícím zemědělskou výrobu a je jednou z hlavních složek životního prostředí. Ochrana zemědělského půdního fondu, jeho zvelebování a racionální využívání jsou činnosti, kterými je také zajišťována ochrana a zlepšování životního prostředí.*“ Podmínit odnětí pozemků ze zemědělského půdního fondu souhlasem orgánu, jehož úkolem je ochrana zemědělského půdního fondu a dále placením odvodů za toto odnětí se tak jeví jako opatření, které by mělo umožňovat plnit stanovený cíl. V praxi však odvody zamýšlenou motivační funkci zcela neplní, neboť

¹³⁶ DROBNÍK, Jaroslav. Potřeba a perspektivy právní ochrany zemědělského půdního fondu. *České právo životního prostředí*. 2002(4), s. 30.

¹³⁷ Viz § 9 odst. 8 ZOZPF.

výběr vhodných pozemků pro nezemědělské užití je již vymezen schválenou územněplánovací dokumentací.¹³⁸ Úbytek zemědělské půdy zůstává stále velkým problémem. Dle údajů ČÚZK¹³⁹ ubylo v České republice jen za rok 2015 3 686 ha zemědělské půdy. Od 1.4.1966 do 31.12.2015 pak ubylo celkem 302 198 ha zemědělské půdy. Přesto však lze soudit, že případné zrušení odvodů za odnětí by dále zvýšilo atraktivitu využívání zemědělské půdy pro nezemědělské účely. Test vhodnosti tak považuji za splněný. Je ale k úvaze, jak nastavit mechanismy ochrany zemědělského půdního fondu tak, aby účelněji bránily jeho úbytku. To však není předmětem této práce.

Z pohledu testu potřebnosti je na místě otázka, zda jiné opatření umožňuje dosáhnout stejného cíle s nižší mírou zásahu do vlastnického práva vlastníků zemědělské půdy. Současná právní úprava užívá při ochraně zemědělského půdního fondu jak administrativní, tak ekonomické nástroje. Jak bylo uvedeno výše, užití administrativních nástrojů k ochraně zemědělského půdního fondu vzhledem k jeho významu jako zásadní složky životního prostředí se jeví jako odůvodněné. Je však třeba posoudit, zda je odůvodněné i užití dalšího nástroje v podobě odvodů za odnětí pozemků ze zemědělského půdního fondu.

Odvody za odnětí ze zemědělského půdního fondu představují ekonomický nástroj, jehož smyslem je motivovat žadatele k odnímání co nejmenší plochy půdy ze zemědělského půdního fondu pro nezemědělské účely.¹⁴⁰ Tyto odvody bývají kritizovány jako nepřiměřeně ekonomicky zatěžující vlastníky půdy. Jak ale trefně poznamenávají Drobník¹⁴¹ i Franková¹⁴², odvody zdaleka nedosahují částek, o které se navýší hodnota pozemků vyňatých ze zemědělského půdního za účelem zastavění.

¹³⁸ FRANKOVÁ, Martina. *Úvod do pozemkového práva*. Beroun: Eva Rozkotová, 2014. s. 207.

¹³⁹ *Souhrnné přehledy o půdním fondu z údajů katastru nemovitostí české republiky*. Praha: Český úřad zeměměřičský a katastrální, 2016. Dostupné také z: http://www.cuzk.cz/Periodika-a-publikace/Statisticke-udaje/Souhrne-prehledy-pudniho-fondu/Rocenka_pudniho_fondu_2016.aspx.

¹⁴⁰ PEKÁREK, Milan. *Pozemkové právo*. Brno: Masarykova univerzita, 2015, s. 336.

¹⁴¹ DROBNÍK, Jaroslav. Potřeba a perspektivy právní ochrany zemědělského půdního fondu. *České právo životního prostředí*. 2002(4), s. 28.

¹⁴² FRANKOVÁ, Martina. *Úvod do pozemkového práva*. Beroun: Eva Rozkotová, 2014. s. 207.

Výše uvedené závěry tak odpovídají jak na test potřebnosti, tak na test poměrování. Je zřejmé, že samotné administrativní nástroje v současnosti neposkytují dostatečnou ochranu zemědělskému půdnímu fondu. Ani jejich doplnění o ekonomický nástroj v podobě odvodů nevede ke kýženému výsledku. Bez užití tohoto ekonomického nástroje by však byla situace zřejmě ještě horší a test potřebnosti je tak naplněn.

Test poměrování pak je taktéž ve většině případů naplněn, neboť i v případě uplatnění odvodů za odnětí je pro vlastníka měnícího druh pozemku za účelem zastavení finální ekonomický dopad pozitivní. Tento argument se však neuplatní v případě, byť zřejmě menšinovém, kdy dochází k přeměně zemědělských pozemků za jiným účelem než zastavením, např. k přeměně na pozemky lesní. V takovém případě je na dalším zvážení, zda environmentální dopad takové přeměny je dostatečně závažný, aby odůvodňoval omezení vlastnického práva v podobě finanční sankce za provedení změny. Domnívám se proto, že by při rozhodnutí o stanovení odvodů a jejich výše mělo být více bráno v potaz, za jakým účelem je půda odnímána a zda to skutečně bude mít negativní vliv na životní prostředí.

Podkapitola 4.5.2. - Změny druhu pozemků ve vztahu k pozemkům určený k plnění funkce lesa

V případě, že se vlastník pozemku rozhodne změnit druh pozemku z lesního pozemku nebo naopak na lesní pozemek, musí příslušnému katastrálnímu úřadu předložit vedle územního rozhodnutí nebo souhlasu také rozhodnutí orgánu státní správy lesů, které takový postup schvaluje.

V případě změny druhu pozemku na lesní pozemek jde o rozhodnutí orgánu státní správy lesů o zařazení pozemku k plnění funkcí lesa podle § 3 odst. 4 lesního zákona. Rozhodnutí o zařazení pozemku k plnění funkcí lesa předchází územní rozhodnutí. Součástí pokladů předkládaných s žádostí o vydání územního rozhodnutí je i projekt zalesnění, v kterém se uvádějí například druhy dřevin, které mají být vysázeny, nebo jejich rozložení v rámci zalesňovaného pozemku.

Zjednodušeně lze usoudit, že cílem takové úpravy je zabránit pěstování lesů v oblastech k tomu účelu nevhodných (např. s ohledem na možné poškození půdy). Možnost orgánu

státní správy lesů zamítnout žádost o vydání rozhodnutí o prohlášení za pozemek určený k plnění funkcí lesa umožňuje dosáhnout tohoto cíle a test vhodnosti je tak splněn.

Stejně tak je splněn i test přiměřenosti, neboť se nenabízí jiný relevantní nástroj, který by umožňoval dosažení uvedeného cíle.

Při užití testu poměrování je třeba vážit environmentální dopady pěstování lesa v k tomu nevhodné oblasti oproti omezení vlastnického práva vlastníka, který chce svůj pozemek na les přeměnit. Vzhledem k tomu, že nevhodná výsadba lesa může způsobovat dlouhodobé poškození půdy (dopady v minulosti uplatňované systematické výsadby jehličnanů i na půdách k tomu nevhodných jsou patrné dodnes), jehož důsledky mohou překračovat i dobu života osob v něm hospodařícím, lze mít test poměrování za splněný.

Při změně lesních pozemků na jiný druh pozemku se samozřejmě vyžaduje územní rozhodnutí, popř. územní souhlas.¹⁴³ V rámci územního řízení je vyžadován souhlas orgánu státní správy lesů,¹⁴⁴ kterým má povahu závazného stanoviska. Teprve po udělení pravomocného rozhodnutí v územním řízení navazuje řízení o souhlasu s trvalým odnětím pozemku plnění funkcí lesa podle § 13 odst. 1 ve spojení s § 16 lesního zákona.

Součástí rozhodnutí o odnětí pozemků plnění funkcí lesa je vedle údajů o odnímaných lesních pozemcích, záměru, k jehož uskutečnění bylo rozhodnutí vydáno, a dalších podmínek¹⁴⁵ i stanovení výše poplatku za odnětí. Tento poplatek plní stejnou funkci ekonomického nástroje ochrany jako odvody za odnětí pozemků ze zemědělského půdního fondu.¹⁴⁶

¹⁴³ S výjimkou pozemků do 300 m² rozlohy, jak bylo uvedeno výše.

¹⁴⁴ Potřeba souhlasu orgánu státní správy lesů se změnou využívání pozemku určeného k plnění funkcí lesa vyplývá z § 14 odst. 2 lesního zákona.

¹⁴⁵ Viz § 16 odst. 2 lesního zákona.

¹⁴⁶ FRANKOVÁ, Martina. *Úvod do pozemkového práva*. Beroun: Eva Rozkotová, 2014. s. 218.

Zákon o lesích, obdobně jako ZOZPF, tak upravuje jak administrativní, tak ekonomické prostředky ochrany pozemků určených k plnění funkcí lesa.¹⁴⁷ Cílem je zajistit, aby pozemky určené k plnění funkcí lesa byly skutečně k tomuto účelu využívány, nedocházelo k nekontrolovanému úbytku lesů a ty tak byly schopny plnit svou funkci důležité složky životního prostředí.¹⁴⁸ Zákonné zakotvení nutnosti souhlasu orgánu státní správy lesů s odnětím pozemků plnění funkcí lesa lze považovat za nástroj vhodný k zajištění popsaného cíle. Co se týče poplatku za odnětí, je tato otázka spornější. Dle údajů ČÚZK rozloha lesních pozemků za posledních 50 let stabilně mírně rostla. Na základě statistik ani nelze jednoznačně určit, že by uzákonění poplatku za odvod v lesním zákoně ovlivnilo vývoj rozlohy lesních pozemků. Navíc, jak bylo uvedeno k problematice odnětí pozemků ze zemědělského půdního fondu, výběr pozemků k odnětí je dán především územněplánovací dokumentací. Z toho vyplývá, že zatímco u podmínky souhlasu s trvalým odnětím pozemků plnění funkcí lesa je test vhodnosti naplněn, u poplatku za odnětí takový závěr jednoznačně učinit nelze.

Co se týče testu potřebnosti lze u podmínky souhlasu orgánu státní správy lesů odkázat na to, co bylo výše řečeno k obdobnému souhlasu pro odnětí pozemku ze zemědělského půdního fondu. Bylo by obtížné hledat jiný nástroj, který by méně zasahoval do vlastnického práva, a zároveň efektivně bránil nekontrolovanému úbytku lesů.

Za problematičtější však můžeme považovat otázku poplatku za odnětí. Vzhledem k výše uvedenému se nezdá, že by administrativní nástroje samy o sobě nepostačovaly k ochraně rozlohy lesních pozemků. Poplatek za odnětí tak představuje omezení vlastnického práva,

¹⁴⁷Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 289/1995 Sb. o lesích a o změně některých zákonů (lesní zákon), č. 289/1995 Dz, k § 15.

¹⁴⁸ Rozložení lesů na území České republiky v rozhodující míře kladně ovlivňuje podnebí, omezuje nepříznivé důsledky silných větrů, ovlivňuje teplotu a vodní srážky v krajině. Les zpomaluje odtok srážkových vod, shromažďuje je a v dobách nedostatku je uvolňuje. Velmi důležitá je půdoochranná funkce lesa, zejména jeho působení proti vodní a větrné erozi, nezastupitelná je zdravotně rekreační funkce lesů. Lesní porosty produkují kyslík, zachycují prach a škodliviny z ovzduší, tlumí hluk, příznivě ovlivňují zdravotní stav obyvatelstva apod. Les poskytuje mnoho možností pro aktivní zájmovou činnost občanů, např. pro turistiku, myslivost, včelařství apod.

(Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 289/1995 Sb. o lesích a o změně některých zákonů (lesní zákon), č. 289/1995 Dz).

keré nejspíše nesplňuje test potřebnosti. Tímto závěrem nemíním zpochybňovat užitečnost poplatku za odnětí jakožto zdroje finančních prostředků určených pro zlepšení životního prostředí nebo pro zachování lesa.¹⁴⁹ Je-li však v důvodové zprávě stanoven jako jeden z cílů požadavek zachování současné rozlohy lesa,¹⁵⁰ a zároveň není zřejmé, že by zakotvení poplatku za odnětí mělo zásadnější vliv na vývoj rozlohy lesa (tedy že by zvyšovalo efektivitu administrativních nástrojů), nelze dojít k závěru, že poplatek za odnětí, jako ekonomický nástroj ochrany lesa, splňuje test potřebnosti.

Test poměrování je nepochybně splněn u administrativních nástrojů ochrany pozemků určených k plnění funkcí lesa. Naplnění principu priority využití pozemků k plnění funkcí lesa zde převažuje nad částečným stanovením mezí výkonu vlastnického práva. U poplatku za odnětí opět bude důležité, jak se změní hodnota pozemků po jejich odnětí plnění funkcí lesa. Pokud ekonomický výsledek odnětí pozemku je z pohledu jeho vlastníka i při zaplacení poplatku pozitivní, nelze tvrdit, že by poplatek představoval neúměrný zásah do vlastnického práva a test poměrování je tak naplněn. V ostatních situacích by však bylo obtížnější posoudit, zda pozitivní dopad poplatku za odnětí na ochranu lesa je natolik velký, aby vyvážil omezení vlastnického práva vlastníka, který je v nakládání se svým pozemkem limitován nejen souhlasem orgánů veřejné moci, ale nadto i případnými zvláštními ekonomickými dopady.

Kapitola 4.6. - Náhrady za změnu v území

Jak již bylo zmíněno výše, účelová kategorizace půdy představuje tzv. vnitřní omezení vlastnického práva podle čl. 11 odst. 3 Listiny. Na rozdíl od vnějších omezení vlastnického práva podle čl. 11 odst. 4 Listiny za vnitřní omezení nenáleží vlastníkům náhrada, neboť se jedná o omezení, které vyplývá ze samé podstaty předmětu vlastnického práva a doléhá na všechny vlastníky určitého druhu pozemků stejně.

¹⁴⁹ Viz § 71 odst. 4 lesního zákona.

¹⁵⁰ Viz Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 289/1995 Sb. o lesích a o změně některých zákonů (lesní zákon), č. 289/1995 Dz, obecná část.

Teoretické rozdělení na vnitřní a vnější omezení vlastnického práva, a tedy na omezení, která nejsou kompenzována a omezení, za která náleží náhrada, však v praxi může narážet na nejasnou hranici mezi oběma typy. V případě účelové kategorizace půdy samotná omezení vycházející z podstaty jednotlivých druhů půdy (např. zvláštní povinnosti vlastníka lesa) nepochybně spadají do vnitřních omezení vlastnického práva.

Stejně tak stanovení způsobu využívání pozemku územně plánovací dokumentací je považováno za vnitřní omezení vlastnického práva.¹⁵¹ V souvislosti s územním plánováním však dochází k situacím, kdy určité opatření má přímý dopad na možnosti nakládání s určitými pozemky, jejich využívání a v důsledku i na hodnotu takových pozemků. V takových situacích je obtížnější rozlišit, kdy se ještě jedná o vnitřní a kdy již jde o zásah splňující parametry vnějšího omezení vlastnického práva.

Podle komentáře k čl. 11 Listiny, zpracovaném Kateřinou Šimáčkovou, je omezení vlastnického práva dle čl. 11 odst. 3 přípustné, avšak pouze pokud je stanoveno zákonem, sleduje legitimní cíl a zachovává vztah přiměřenosti mezi omezeními vyplývajícími pro vlastníka a výhodou pro ostatní. Pokud by vlastník musel nést nepřiměřené břemeno, šlo by o již o omezení podle čl. 11 odst. 4, za které vlastníku náleží spravedlivá náhrada.¹⁵²

Obdobně se vyjádřil i Nejvyšší správní soud např. ve svém rozsudku č.j. 2 Ao 4/2008-88 ze dne 5.2.2009. Zde konstatoval, že každý vlastník je povinen akceptovat určitou míru nuceného omezení vlastnického práva založeného územním plánem. Avšak pokud toto omezení překročí míru spravedlivé rovnováhy mezi požadavky obecného zájmu a imperativy na ochranu základních práv jednotlivce, musí být vlastníku přiznána odpovídající náhrada ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny.

¹⁵¹ KOCOUREK, Tomáš. *Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí*. Praha: Leges, 2012. Praktik (Leges), s. 62.

¹⁵² *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012. Komentáře (Wolters Kluwer ČR), s. 312.

V kontextu testů proporcionality užitých v této práci na postup při změně druhu pozemků zařazených do zemědělského půdního fondu a určených k plnění funkcí lesa lze konstatovat, že opatření musí vždy splňovat jak test vhodnosti a přiměřenosti, tak test poměrování, bez toho jej nelze považovat za ospravedlnitelné. V případě, kdy tyto testy splňuje, ale zároveň ukládá vlastníku ve veřejném zájmu neúměrné břemeno, má vlastník právo na náhradu ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny.

Stavební zákon zná jediný případ, kdy je vlastníku kompenzována škoda¹⁵³ vzniklá v důsledku změny územněplánovací dokumentace. Jde náhradu za změnu v území upravenou v § 102 stavebního zákona. Podle druhého odstavce tohoto ustanovení: „*Vlastníkovi pozemku, kterému vznikla prokazatelná majetková újma v důsledku zrušení určení pozemku k zastavění na základě změny územního plánu nebo vydáním nového územního plánu, náleží náhrada vynaložených nákladů na přípravu výstavby v obvyklé výši, zejména na koupi pozemku, na projektovou přípravu výstavby nebo v souvislosti se snížením hodnoty pozemku, který slouží k zajištění závazku.*“ Tato náhrada prokazatelně vzniklé škody se poskytuje též v případě, kdy v důsledku změny nebo zrušení regulačního plánu, územního rozhodnutí, územního souhlasu nebo veřejnoprávní smlouvy nahrazující územní rozhodnutí bylo zrušeno určení k zastavění.¹⁵⁴

Náhrada však nenáleží vlastníku, který do pěti let od účinnosti územněplánovací dokumentace, která jeho pozemek určila k zastavění, svůj pozemek nezastavěl nebo za tímto účelem alespoň neobdržel potřebné rozhodnutí nebo souhlas v územním řízení, příp. neuzavřel veřejnoprávní smlouvu.

Posoudíme-li tuto úpravu v kontextu teorie i relevantní judikatury,¹⁵⁵ lze zakotvení náhrady podle § 102 odst. 2 stavebního zákona považovat za vyjádření toho, že při zrušení

¹⁵³ Stavební zákon používá ještě termín majetková újma, nahrazený po rekodifikaci soukromého práva pojmem škoda.

¹⁵⁴ Viz § 102 odst. 2 stavebního zákona.

¹⁵⁵ Vedle již zmíněného rozsudku Nejvyššího správního soudu č.j. 2 Ao 4/2008-88 ze dne 5.2.2009, lze uvést např. usnesení Nejvyššího správního soudu č.j. 1 Ao 1/2009 – 120 ze dne 21.07.2009. Zde Nejvyšší správní soud obdobně konstatoval, že vlastníci dotčení územním plánováním jsou zásadně povinni strpět i

určení pozemků k zastavění dochází k uložení nepřiměřeného břemene vlastníkům takových pozemků.

Úprava náhrad za změnu území před novelou provedenou zákonem č. 350/2012 Sb. neobsahovala výše zmíněnou pětiletou lhůtu pro zastavění pozemků určených k zastavění. Podle důvodové zprávy k této novele neexistence lhůty ponechávala vlastníkům časově neomezený prostor pro spekulace a zablokování výstavby v obci.¹⁵⁶

Změna pozemku ze stavebního na nezastavitelný s sebou přináší zásadní snížení hodnoty, a to až v řádech stonásobků. V tomto směru tak představuje značný zásah do majetku vlastníka takového pozemku, ať již činil konkrétní kroky k jeho zastavení nebo nikoliv. Zároveň platí, že stavění je obecně činností ekonomicky i administrativně značně náročnou. Skutečnost, že někdo vlastní stavební pozemek, často o značné finanční hodnotě, ještě automaticky neznamena, že má taktéž ekonomickou kapacitu jej zastavět v blízké době od účinnosti územního plánu.

Domnívám se, že po vlastnících pozemků určených k zastavění nelze spravedlivě požadovat, aby tyto v určité časové lhůtě zastavěli nebo alespoň provedli kroky směřující k jejich zastavění. Vedle toho, že taková úprava potenciálně klade značné finanční nároky na vlastníky pozemků, pokud si chtějí pojistit, že o stavební pozemek bez náhrady „nepřijdou“, je třeba zdůraznit i skutečnost, že jde o značný zásah do zásady autonomie vůle vlastníků. Nemohu proto souhlasit s názorem Kocourka, podle kterého nejde o omezení vlastnického práva ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny, pokud nově stanovené funkční využití pozemku vylučuje stávající způsob využití, který však nebyl realizován, ani nebyly podniknuty kroky k jeho realizaci.¹⁵⁷ Naopak souhlasím s Všetečkou, který

bez svého souhlasu omezení, která pro ně vyplývají z územního plánu, nepřesáhnou-li určitou míru, v rámci níž lze taková omezení po každém vlastníku bez dalšího spravedlivě požadovat.

¹⁵⁶ Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 350/2012 Sb. Zákon, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony, č. 350/2012 Dz.

¹⁵⁷ KOCOUREK, Tomáš. *Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí*. Praha: Leges, 2012. Praktik (Leges), s. 63.

říká, že nelze vlastníkům upírat nárok na náhradu majetkové újmy pouze s odůvodněním, že zastavět pozemek, a tedy naplnit jeho určený způsob využití v nejbližší době neplánovali.¹⁵⁸ Mělo by být na každém vlastníkovi, jestli svůj pozemek zastaví rok, za pět let nebo jej ponechá nezastavěný třeba jako budoucí prostor pro bydlení svých dětí. Z těchto důvodů považuji omezení výplaty náhrad za změnu v území na dobu pěti let za nepřiměřené.

Ačkoliv předchozí úprava mohla poskytovat v některých případech prostor pro spekulace, nepovažuji tento fakt za dostatečné odůvodnění plošného zavedení pětileté lhůty, dopadající potenciálně na všechny vlastníky takových pozemků, bez ohledu na to, z jakých důvodů pozemky nezastavěli.

Případ předvídaný v § 102 stavebního zákona však není jediným, kdy může dojít na základě územněplánovací dokumentace k takovému zásahu do vlastnického práva, který by zakládal nárok na náhradu v souladu s čl. 11 odst. 4 Listiny. Nejenom stavění, ale i jiné činnosti spojené s půdou (např. založení vinice nebo zemědělské výroby zaměřené na chov dobytka) mohou vyžadovat značné investiční náklady, které mohou být zmařeny změnou určeného způsobu využití předmětných pozemků. Nejvyšší správní soud označil chybějící úpravu pro poskytování náhrad za taková omezení vlastnického právo překračující spravedlivou míru za mezeru v právní úpravě a konstatoval následující: *„Pokud tedy zákonodárce výslovně upravuje náhrady jen pro některé myslitelné případy, zatímco o jiných mlčí, nelze než – má-li být naplněn požadavek ústavně konformního výkladu „jednoduchého“ práva – dospět k závěru, že uvedenou náhradu by bylo možno přiznat na základě přímé aplikace čl. 11 odst. 4 LZPS za přiměřeného užití ustanovení § 102 stavebního zákona, čítaje v to i ustanovení o subjektech povinných k výplatě náhrad, o lhůtách a procedurách k jejich poskytnutí a o soudní ochraně.“*¹⁵⁹

¹⁵⁸ VŠETEČKA, Tomáš. Obrana proti omezení vlastnického práva v územním plánování a poskytnutí náhrady. *Epravo.cz* [online]. 2013 [cit. 2016-08-21]. Dostupné z: <http://www.epravo.cz/top/clanky/obrana-proti-omezeni-vlastnickeho-prava-v-uzemnim-planovani-a-poskytnuti-nahrady-91416.html>

¹⁵⁹ Usnesení Nejvyššího správního soudu č.j. 1 Ao 1/2009 – 120.

Lze tedy uzavřít, že omezí-li územněplánovací dokumentace vlastnické právo v rozsahu překračujícím spravedlivou míru, má vlastník, který je opatřením dotčen, právo domáhat se náhrady vzniklé škody. Pokud ke vzniku škody nedošlo za okolností předvídaných § 102 stavebního zákona, může se vlastník domáhat náhrady na základě přímé aplikace čl. 11 odst. 4 Listiny.

Část 5. - Další problematické aspekty účelového určení a změn druhů půdy

Kapitola 5.1. Otázka proporcionality

V předchozím textu byl nastíněn mechanismus změny účelového určení půdy i nástroje, na základě a pomocí kterých ke změně dochází. Zvláštní režimy pozemků zařazených do zemědělského půdního fondu a určených k plnění funkcí lesa byly dále podrobeny testu proporcionality vytvořeným Ústavním soudem.

V rámci popisu mechanismu změny druhu pozemku bylo upozorněno taktéž na situaci, kdy vlastník fakticky změnu v terénu provede, aniž by obdržel potřebné územní rozhodnutí nebo územní souhlas podle stavebního zákona. Jak bylo uvedeno, příslušný katastrální úřad v takové situaci změnu zapíše do katastru, pokud zvláštní předpisy nevyžadují další akt orgánu veřejné moci, pouze na podkladě ohlášení vlastníka o změně druhu pozemku, jehož přílohou je pouze prohlášení vlastníka o tom, že změna druhu pozemku již byla v terénu uskutečněna.¹⁶⁰ Tímto způsobem tak vlastník může snadno obejít složitý a náročný proces územního řízení.

Samozřejmě, že jde o postup, který je v rozporu se zákonem a vlastníku za něj hrozí sankce podle § 178 odst. 1 písm. a) stavebního zákona, i podle zvláštních zákonů, v případě zemědělských pozemků např. podle části IX. ZOZPF. Na druhou stranu nelze přeceňovat kapacitu stavebních úřadů a úřadů ochrany zemědělského půdního fondu tyto správní delikty včas (tj. nejpozději do jednoho roku od jejich spáchání¹⁶¹) stíhat a následně sankcionovat.

Nabízí se proto otázka, zda, zvláště pokud platná právní úprava takový postup fakticky umožňuje, je skutečně z pohledu ochrany životního prostředí nezbytné pro každou změnu druhu pozemku vyžadovat územní souhlas nebo územní rozhodnutí. Jak bylo uvedeno výše, v případě půdy vyžadující zvláštní ochranu mají administrativní nástroje

¹⁶⁰ Bod 5.2.2.3.2 Návodu na správu KN.

¹⁶¹ Viz § 182 odst. 3 stavebního zákona, § 20b odst. 3 ZOZPF a § 20 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích.

nepochybně své místo a jejich užívání splňuje test proporcionality. V případě změn druhu pozemku, kde zákon vyžaduje pouze územní rozhodnutí, popř. souhlas, však jsem přesvědčen, že tento požadavek může být nadbytečný.

Popsaná problematika se týká změn druhu pozemku v rámci kategorie zemědělských pozemků (s výjimkou změny trvalého travního porostu na ornou půdu) a změny ostatní plochy na některý ze zemědělských pozemků. Zkoumat požadavek vydání územního rozhodnutí, popř. souhlasu, z hlediska proporcionality pro každou z variant změny druhu v popsané skupině pozemků zdaleka přesahuje rozsah této práce a vyžadovalo by i podrobnou analýzu dopadů každé ze změn na životní prostředí, pro kterou právní vzdělání neposkytuje dostatečnou kvalifikaci.

Přesto si dovolím vyjádřit přesvědčení, že např. změna trvalého travního porostu na zahradu nebo ovocný sad jen stěží může představovat takové riziko pro životní prostředí, aby byl vlastník omezován ve výkonu svého vlastnického práva podmínkou souhlasu orgánu státní správy a byl nucen podstupovat územní řízení. V případě, že by takový vlastník mohl a chtěl využít některého ze zjednodušených postupů (tj. zjednodušené územní řízení nebo řízení o vydání územního souhlasu), musel by si zajistit mj. i souhlas všech vlastníků nemovitých věcí sousedících s měněným pozemkem. I tento požadavek se v kontextu předmětné skupiny pozemků jeví jako nepřiměřený.

De lege ferenda proto považuji za vhodné vést diskuzi nad možným zrušením podmínky vydání územního rozhodnutí nebo územního souhlasu v případě změny druhu pozemků v rámci zemědělského půdního fondu (s výjimkou změny trvalého travního porostu na ornou půdu) a změny ostatní plochy na zemědělský pozemek. Případně alespoň nad navýšením hranice rozlohy těchto pozemků, u které se územní rozhodnutí ani souhlas nevyžadují, ze současných 300 m² na takovou hranici, kdy změna může reálně představovat podstatný zásah do území.

Kapitola 5.2. - Nesoulad zápisů v katastru nemovitostí se skutečností

Skutečnost, že v praxi některé zápisy v katastru nemovitostí neodpovídají skutečnému stavu v terénu je dlouhodobě existujícím a stále aktuálním problémem. Z tohoto důvodu jsem se rozhodl toto téma alespoň ve stručnosti zmínit, protože se dotýká účelové kategorizace půdy, byť ne přímo jejího vztahu k omezování vlastnického práva.

Nesoulad zápisů druhu pozemků do katastru nemovitostí se skutečností představuje zejména problém věcný.¹⁶² Základní příčinou vzniku nesouladu je neplnění ohlašovací povinnosti ze strany vlastníků, příp. jiných oprávněných osob.

Správa a vedení katastru je založena na ohlašovacím principu.¹⁶³ Změna zapsaného druhu pozemku se provádí na základě:

- ohlášení vlastníka,¹⁶⁴
- rozhodnutí, souhlasu nebo oznámení vydaného příslušným státním orgánem,¹⁶⁵
- zjištění katastrálního úřadu při zápisu práv a jiných údajů katastru, při revizi katastru nebo při zjišťování průběhu hranic v rámci obnovy katastrálního operátu,¹⁶⁶
- zjištění a zaměření drobných pozvolných dlouhodobých posunů hranic pozemku.¹⁶⁷

Vlastníci však často neplní svou zákonem stanovenou povinnost¹⁶⁸ a neohlásí příslušnému katastrálnímu úřadu, že došlo ke změně druhu jejich pozemku a nepředloží listiny, které tuto změnu dokládají.¹⁶⁹ A to i přesto, že jim za takový postup hrozí sankce podle části IV. katastrálního zákona. Jde například o situace, kdy vlastník nechá zarůst ornou půdu a

¹⁶² FRANKOVÁ, Martina. *Úvod do pozemkového práva*. Beroun: Eva Rozkotová, 2014. s. 52.

¹⁶³ *Katastrální zákon: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. Rekodifikace. s.283.

¹⁶⁴ viz § 31 písm. a) katastrálního zákona.

¹⁶⁵ viz § 32 písm. b) katastrálního zákona.

¹⁶⁶ viz § 6 a násl., § 35 a § 42 katastrálního zákona.

¹⁶⁷ viz § 19 ZOZPF.

¹⁶⁸ stanovenou ustanovením § 37 odst. 1 písm. d) katastrálního zákona.

¹⁶⁹ *Katastrální zákon: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. Rekodifikace. s.299.

užívá ji jako trvalý travní porost nebo pro změnu druhu pozemku sice získá územní rozhodnutí, ale provedení změny již příslušnému katastrálnímu úřadu již nenahlásí.

Důsledkem je pak situace, kdy fyzický stav pozemku neodpovídá stavu zapsanému v katastru nemovitostí. Nesoulad zápisu s realitou se z věcného může stát právním problémem v případě pozdější nutnosti prokazovat změnu druhu pozemku. Například proto, že vlastník pozemku se rozhodne k další změně jeho druhu, aniž by měl podklady prokazující uskutečnění změny předchozí. Tuto situaci řeší katastrální vyhláška v ustanovení § 30 odst. 4, podle kterého: *„Pokud skutečnost, že změna fyzického stavu nemovitosti již byla uskutečněna, nevyplývá z předložených listin, lze ji doložit prohlášením vlastníka s úředně ověřeným podpisem.“* Katastrální úřad tak vychází opět pouze z prohlášení vlastníka, aniž by skutečný stav kontroloval v terénu.

Katastrální úřady zajišťují nápravu nesouladu zapsaných údajů se skutečností v terénu v rámci procesů revize údajů katastru a obnovy katastrálního operátu. Jde však o procesy značně náročné a kapacity katastrálních úřadů neumožňují jejich pravidelné provádění.¹⁷⁰

Na závěr této podkapitoly je vhodné poznamenat, že nesoulad zapsaných údajů se skutečností má dopad také v daňové oblasti, neboť sazba daně z pozemků¹⁷¹ se stanoví právě na základě druhu evidovaného v katastru nemovitostí.

¹⁷⁰ BAUDYŠ, Petr. Katastrální zákon. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, § 35.

¹⁷¹ viz § 6 zákona č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí.

Závěr

V předložené práci jsem se zabýval institutem účelové kategorizace půdy, s akcentem na jeho vztah k vlastnickému právu.

Účelová kategorizace půdy je nástrojem harmonizace činností a vztahů v území, jehož jedním ze základních smyslů je vyvažování často protichůdných ekologických a ekonomických zájmů. Jako taková představuje omezení vlastnického práva ve smyslu čl. 11 odst. 3 Listiny za účelem ochrany životního prostředí.

Účelová kategorizace půdy omezuje vlastníky pozemků především tím, že stanoví způsob, jakým mohou své pozemky využívat, a limituje možnost tento způsob využití změnit prostřednictvím systému administrativních a v některých případech i ekonomických nástrojů, s kterými se vlastník musí vyrovnat. Zmíněné nástroje samozřejmě nejsou samoučelné, ale hrají důležitou roli v rámci ochrany půdy jako zásadní složky životního prostředí.

Při uplatňování účelové kategorizace půdy tak dochází ke střetu dvou ústavně chráněných hodnot – vlastnického práva a práva na příznivé životní prostředí, resp. životního prostředí jako veřejného statku.

Na základě analýzy teoretických předpokladů i praktických nástrojů a mechanismů ovlivňujících účelovou kategorizaci půdy jsem došel k závěru, že účelová kategorizace půdy ve většině případů omezuje vlastnické právo, vzhledem ke svému účelu, přiměřeným způsobem a naplňuje tak test proporcionality. Název této práce by proto možná na závěr měl dostát změny a znít: „Účelová kategorizace půdy jako *přiměřený* zásah do vlastnického práva.

Zároveň však nemohu pominout, že platná právní úprava obsahuje celou řadu problematických míst a považuji za důležité na ně upozornit.

Velmi kriticky vnímám omezení práva na náhradu za zrušení určení pozemků k zastavění pětiletou lhůtou, během které vlastníci musí činit konkrétní kroky směřující k zastavění

pozemků, a domnívám se, že by měla být více respektována autonomie vůle vlastníka v nakládání s jeho majetkem a náhrada proto poskytována vždy.

Za nevhodnou považuji i podmínku získání územního rozhodnutí, popř. souhlasu i pro změnu pozemků v rámci zemědělských pozemků a změnu ostatní plochy na zemědělský pozemek. V této souvislosti navrhuji diskuzi nad možným zrušením této podmínky, případně alespoň navýšením hranice rozlohy pozemků, u kterých popsána podmínka nemusí být splněna.

Upozorňuji taktéž na to, že uplatňování ekonomických nástrojů ochrany zemědělského půdního fondu by nemělo fungovat plošně, ale mělo více zohledňovat důvody, pro které k odnětí dochází. Ne v každém případě odnětí pozemků z těchto kategorií je totiž proporcionální uplatňovat ekonomické nástroje ochrany půdy.

Další připomínku je třeba vznést k procesu pořizování územního a regulačního plánu, kdy způsob informování dotčených vlastníků a lhůty k podávání námitek v některých případech neposkytují dostatečně funkční mechanismus pro ochranu práv a oprávněných zájmů těchto vlastníků.

Poslední problematickou oblastí je dle mého názoru chaotická a nevhodná úprava charakteristiky některých druhů zemědělských pozemků, kterou přineslo přijetí nové katastrální vyhlášky.

Vlastnictví je předpokladem svobody i rozvoje osobnosti a jeho ochrana jedním ze základních pilířů právního státu. Příznivé životní prostředí pak v dlouhodobém horizontu představuje podmínku existence živých organismů na Zemi a je proto předpokladem dalšího rozvoje naší civilizace i zajištění kvality našich životů. Obě tyto hodnoty je proto nutné chránit a zároveň mezi sebou vyvažovat. Institut účelové kategorizace půdy v tomto směru hraje důležitou a užitečnou roli. Při tvorbě a úpravě nástrojů, omezujících vlastnické právo, je však třeba vždy znova a pro každý nástroj individuálně posuzovat, zda jde o omezení důvodné a přiměřené svému účelu.

Seznam použitých pramenů

Knihy

ALEXY, R. A Theory of Constitutional Rights. Oxford 2002 (překlad J. Rivers, orig.: Theorie der Grundrechte. 3. vyd., Frankfurt am Main 1986)

BAUDYŠ, Petr. Katastrální zákon. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014

FRANKOVÁ, Martina. Úvod do pozemkového práva. Beroun: Eva Rozkotová, 2014

Katastrální zákon: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015. Rekodifikace

KLÍMA, Karel. *Komentář k Ústavě a Listině.* 2., rozš. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009

KOCOUREK, Tomáš. *Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí.* Praha: Leges, 2012. Praktik (Leges)

Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013

Listina základních práv a svobod: komentář. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012. Komentáře (Wolters Kluwer ČR)

PAVLÍČEK, Václav. Ústava a ústavní řád České republiky: komentář. 2. díl, Práva a svobody. 2. dopl. a podstatně rozš. vyd. Praha: Linde, 1999

PEKÁREK, Milan. *Pozemkové právo.* Brno: Masarykova univerzita, 2015

POTĚŠIL, Lukáš, ROZTOČIL, Aleš, HRŮŠOVÁ, Klára, LACHMANN, Martin. Stavební zákon - komentář. 4. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2014

RANDA, Antonín. *Právo vlastnické dle rakouského práva v pořádku systematickém.* 7. Praha: Česká akademie pro vědy, slovesnost a umění, 1922

SPÁČIL, Jiří. *Občanský zákoník III: věcná práva (§ 976-1474): komentář.* Praha: C.H. Beck, 2013. Velké komentáře

Odborné články

DARMOHORSKÝ Milan a Hana Müllerová. *Právo na příznivé životní prostředí v České republice; in GERLOCH, Aleš a Pavel ŠTURMA. Ochrana základních práv a svobod v proměnách práva na počátku 21. století v českém, evropském a mezinárodním kontextu.* Praha: Auditorium, 2011

DROBNÍK, Jaroslav. *Potřeba a perspektivy právní ochrany zemědělského půdního fondu. České právo životního prostředí.* 2002(4)

ELIÁŠ, Karel. Veřejný zájem (Malá glosa k velkému tématu). Ad notam. 1998, č. 5, s. 104-105.

KOSAŘ, David. Kolize základních práv v judikatuře Ústavního soudu. *Jurisprudence*. 2008(1)

VŠETEČKA, Tomáš. Obrana proti omezení vlastnického práva v územním plánování a poskytnutí náhrady. *Epravo.cz* [online]. 2013 [cit. 2016-08-21]. Dostupné z: <http://www.epravo.cz/top/clanky/obrana-proti-omezeni-vlastnickeho-prava-v-uzemnim-planovani-a-poskytnuti-nahrady-91416.html>

Judikatura

Evropský soud pro lidská práva

Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 21.2.1986 - James a další proti Spojenému království, stížnost č. 8793/79

Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 23.11.2000 – Bývalý řecký král a další proti Řecku, stížnost č. 25701/94

Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 15. listopadu 1996 - Tsomtsos a další proti Řecku, rozsudek, stížnost č. 20680/92

Ústavní soud

Nález Ústavního soudu ze dne 12.10.1994, sp. zn. Pl. ÚS 4/94

Nález Ústavního soudu ze dne 28. 3.1996, sp. zn. I. ÚS 198/95

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

Nález Ústavního soudu ze dne 10. 7.1997, sp. zn. III. ÚS 70/97

Nález Ústavního soudu ze dne 21. 3. 2002 sp. zn. III. ÚS 256/01

Nález Ústavního soudu ze dne 28. 6.2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04 – “Jezy na Labi“

Nález Ústavního soudu ze dne 14. 7.2005, sp. zn. Pl. ÚS 34/04

Nález Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2008, sp. zn. Pl.ÚS 35/06

Nález Ústavního soudu ze dne 21. 3. 2002 sp. zn. III. ÚS 256/01

Nejvyšší správní soud

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 2 Ao 4/2008-88

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18.11.2009, č.j. 9 Ao 3/2009 – 59

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21.7.2009 č.j. 1 Ao 1/2009 – 120

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22.6.2011, č.j..7 Ao 3/2011-56

Právní předpisy

Deklarace práv člověka a občana, vydaná 26.8.1789 francouzským Ústavodárným národním shromážděním

Všeobecný občanský zákoník, vydaný císařským patentem č. 946/1811 Sb. z. s.

Ústava Německé říše platná od 11.8.1919

Základní zákon Spolkové republiky Německo platná od 23.5.1949

Zákon č. 20/1987 Sb. o státní památkové péči

Zákon č. 44/1988 Sb. o ochraně a využití nerostného bohatství

Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích

Zákon č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí

Ústavní zákon č. 1/1993, Ústava České republiky

Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb. o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky Listina základních práv a svobod

Zákon č.17/1992 Sb. o životním prostředí

Zákon č. 114/1992 Sb. o ochraně přírody a krajiny

Zákon č. 334/1992 Sb. o ochraně zemědělského půdního fondu

Zákon č. 266/1994 Sb. o drahách

Zákon č. 289/1995 Sb. o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon)

Zákon č. 13/1997 Sb. o pozemních komunikacích

Zákon č. 252/1997 Sb. o zemědělství

Zákon č. 258/2000 Sb. o ochraně veřejného zdraví,

Zákon č. 254/2001 Sb. o vodách a změně některých zákonů (vodní zákon)

Zákon č. 139/2002 Sb. o pozemkových úpravách

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

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

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník

Zákon č. 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

Zákon č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon)

Vyhláška Českého úřadu zeměměřičského a katastrálního č. 357/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální vyhláška)

Nařízení vlády č. 307/2014 Sb. o stanovení podrobností evidence využití půdy podle užívatelských vztahů

Další prameny

Deklarace o životním prostředí a rozvoji přijaté na Konferenci OSN o životním prostředí v Riu de Janeiru roku 1992

Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 334/1992 Sb. České národní rady o ochraně zemědělského půdního fondu, č. 334/1992 Dz

Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 289/1995 Sb. o lesích a o změně některých zákonů (lesní zákon), č. 289/1995 Dz

Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 350/2012 Sb. Zákon, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony, č. 350/2012 Dz

Souhrnné přehledy o půdním fondu z údajů katastru nemovitostí české republiky. Praha: Český úřad zeměměřičský a katastrální, 2016. Dostupné také z: http://www.cuzk.cz/Periodika-a-publikace/Statisticke-udaje/Souhrne-prehledy-pudniho-fondu/Rocenka_pudniho_fondu_2016.aspx

Návod pro správu katastru nemovitostí vydaný Českým úřadem zeměměřičským a katastrálním dne 10. února 2016 pod č.j. ČÚZK-03030/2016-22

Plánovací smlouva. *1000 otázek ke stavebnímu právu* [online]. Ústav územního rozvoje [cit. 2016-08-29]. Dostupné z: <http://www.uur.cz/1000-otazek/?action=heslo&id=142&IDtema=22>

Katastr nemovitostí po kapkách. *Zeměměřič* [online]. [cit. 2016-08-29]. Dostupné z: <http://www.zememerice.cz/1-2-98/knkapky.html>

Účelová kategorizace půdy jako zásah do vlastnického práva

Purposeful Categorization of Land as an Interference with the Right to Property

Resumé

Předkládaná diplomová práce se zabývá institutem účelové kategorizace půdy na podkladě teoretického pojednání o vlastnickém právu, právu na příznivé životní prostředí a střetávání dvou ústavně zaručených práv. Autor nahlíží na účelovou kategorizaci půdy z perspektivy vyvažování ekonomických a ekologických zájmů v území, jehož důsledkem je omezení vlastnického práva za účelem ochrany životního prostředí.

Celá práce je rozdělena, vedle úvodu a závěru, na pět částí.

První část je věnována vlastnickému právu. Jednotlivé kapitoly se postupně zaměřují na pojem a obsah vlastnického práva, meze vlastnického práva podle čl. 11 odst. 3 Listiny a práva omezení vlastnického práva podle čl. 11 odst. 4 Listiny.

Druhá část se věnuje právu na příznivé životní prostředí. Zabývá se vývojem tohoto práva, souvisejícími pojmy (jako např. trvale udržitelný rozvoj), ústavním zakotvením práva na příznivé životní prostředí a životním prostředím jako veřejným statkem.

Třetí část se zabývá střetem dvou ústavně zaručených práv a jeho řešením, v rámci čehož představuje test proporcionality užívaný Ústavním soudem.

Čtvrtá a nejrozsáhlejší část se věnuje přímo účelové kategorizaci půdy. V prvních kapitolách této části je představen původ a vývoj institutu, aktuální právní úprava a systém účelové kategorizace. V rámci toho je upozorněno na současné nevhodné nastavení charakteristiky některých druhů zemědělské půdy odkazem na zákon o zemědělství.

Další kapitola čtvrté části se věnuje koncepčním a realizačním nástrojům územního plánování, jakožto zásadním nástrojům pro účelovou kategorizaci a poukazuje na některé nedostatky nastavení účasti dotčených vlastníků ve vybraných řízeních.

Pátá kapitola čtvrté části analyzuje postup při změně druhu pozemků se zvláštním zaměřením na pozemky zařazené do zemědělského půdního fondu a pozemku určené

k plnění funkcí lesů. Administrativní a ekonomické nástroje užívané k ochraně lesů a zemědělské půdy jsou podrobeny testu proporcionality užívanému Ústavním soudem. Výsledkem analýzy je upozornění na, z pohledu proporcionality, v některých případech problematické aspekty zejména ekonomických nástrojů.

Poslední z kapitol čtvrté části se věnuje náhradám za změnu v území. V rámci ní je upozorněno na judikaturu, z které plyne, že nárok na náhradu za změnu v území není omezen jen na aplikaci § 102 stavebního zákona. Kritice je pak podrobena omezení nároku na náhradu pětiletou lhůtou od určení pozemků k zastavění, které autor považuje za nepřiměřené.

Část pátá se věnuje dalším problematickým aspektům účelového určení a změn druhů půdy. Zde je posuzována otázka proporcionality současného nastavení změn druhu pozemků, kdy je vyžadován akt orgánu veřejné správy pro každou změnu druhu pozemků o rozloze přesahující 300 m². Autor v této souvislosti navrhuje diskuzi nad zjednodušením procedury změny druhu u vybraných pozemků, v případech, kdy by taková změna neměla mít podstatnější vliv na stav životního prostředí. Posledním tématem, kterému se práce pro úplnost věnuje, je pak nesoulad zápisů v katastru nemovitostí se skutečností.

Summary

The presented thesis deals with the institute of purposeful categorization of land on a background of a theoretical thought about the right to property, the right to favorable environment and the collision of two constitutionally guaranteed rights. The author looks at the purposeful categorization of land from the perspective of balancing economic and ecological interests in the territory, whose consequence is a restriction of the right to property for the purpose of protection of the environment.

The thesis is divided, apart from the introduction and conclusions, into five parts.

The first part is dedicated the right to property. The chapters focus on the concept and content of the right to property, limits of the right to property according to art. 11 par. 3 of the Charter and true restrictions of the right to property according to art. 11 par. 4 of the Charter.

The second part is dedicated to the right to favorable environment. It deals with its development, related concepts (such as sustainable development), constitutional establishment of the right to favorable environment and with environment as a public good.

The third part deals with the collision of two constitutionally guaranteed rights and presents the proportionality test used by the Constitutional Court.

The fourth and most extensive part is dedicated to the purposeful categorization of land itself. The first chapters of this part present the origins and developments of the institute, present legislation and the system of purposeful categorization. It points out current unsuitable characterization of some kinds of agricultural land by linking it to the agriculture act.

The next chapter is dedicated to conceptual a realizational tools of spatial planning and points out some inadequacies in the regulation of participation of affected owners in selected proceedings.

The fifth chapter of the fourth part analyses the procedure of change of kinds of land with a special focus on land included in the agricultural land fund and land destined to fulfill functions of forest. Administrative and economic tools used to protect forests and agricultural land are tested by the test of proportionality used by the Constitutional Court. The analysis points out, from the proportionality perspective, some problematic aspects especially of the economic tools.

The last chapter of the fourth part is dedicated to compensations for changes in territory. It points out case law, according to which the entitlement for compensation for changes in territory is not limited to application of section 102 of the building law. The limitation of the entitlement for compensation by five year time limit from the designation of land for building is criticized as author does not consider it proportional.

The fifth part is dedicated to further problematic aspects of purposeful categorization and changes of kinds of land. The question of proportionality is considered in the current regulation of changes of kind of land which always requests an act of public administration for every change of kind of land bigger than 300 m². The author suggests a

discussion on simplification if the procedure in case of change of kind of selected land, where the change should not have a significant impact on the environment. The last topic, included in the thesis for the sake of complexity, is the discrepancy between inscriptions in the Cadastral Register and reality.

Abstrakt

Diplomová práce Účelová kategorizace půdy jako zásah do vlastnického práva přináší analýzu institutu účelové kategorizace půdy a jeho specifika na podkladě teoretického pojednání o vlastnickém právu, právu na příznivé životní prostředí a střetávání dvou ústavně zaručených práv. Cílem práce je provést posouzení aktuální právní úpravy účelové kategorizace půdy, včetně jednotlivých nástrojů, které jsou ve vztahu k ní využívány, a na základě tohoto posouzení identifikovat problematické otázky právní úpravy a posoudit proporcionalitu omezení vlastnického práva, které jednotlivé nástroje související s předmětným institutem zakládají.

Abstract

Thesis Purposeful Categorization of Land as an Interference with the Right to Property presents an analysis of the institute of purposeful categorization of land and its specifics on a background of a theoretical thought about the right to property, the right to favorable environment and the collision of two constitutionally guaranteed rights. The purpose of this thesis is to assess current legislation of purposeful categorization of land, including the instruments that are used in relation to it, and to, based on the assessment, identify problematic issues of the legislation and assess the limitation of right to property that the individual instruments related to the institute create.

Klíčová slova / Key Words

Účelová kategorizace půdy, vlastnické právo, právo na příznivé životní prostředí

Purposeful categorization of land, right to property, right to favorable environment