UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Mgr. Sabina Falteisková

Nakládání s půdou v českém a izraelském právu

Disposition of land in Czech law and the law of Israel

Disertační práce

Školitel: prof. JUDr. Milan Damohorský, DrSc.

Studijní program: Teoretické právní vědy

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 22. července 2019

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

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 416 730 znaků včetně mezer.

V Praze dne 22. července 2019

……..

disertantka

Poděkování

Na tomto místě bych chtěla poděkovat prof. JUDr. Milanovi Damohorskému, DrSc., vedoucímu mé disertační práce, za jeho cenné rady, odborné vedení a vstřícný přístup. Poděkování patří také mé rodině za trpělivost a podporu při psaní práce.

Adama jevaša – eš cham	אדמה יבשה – אש חם
ruach kar – majim amukim	רוח קר – מים עמוקים
ani margiš et ze b'gufi	אני מרגיש את זה בגופי
ani margiš et ze b'nešmati	אני מרגיש את זה בנשמתי
(Šir jisraeli)	(שיר ישראלי)

Suchá zem – teplý oheň

studený vítr – hluboká voda

cítím to ve svém těle

cítím to ve své duši

(Izraelská píseň)

Obsah

Úvod 7
1 **Půda v právním smyslu** 11
1.1 Půda a právní terminologie 12
1.2 Zvláštnosti půdy 15
1.3 Právní úprava půdy 18
1.4 Shrnutí 21
2 **Historické souvislosti** 23
2.1 Česká republika za posledních sto let 23
2.1.1 Obecný právní vývoj 23
2.1.2 Právní vývoj ve vztahu k půdě 24
2.2 Izrael za posledních sto let 33
2.2.1 Obecný právní vývoj 33
2.2.2 Právní vývoj ve vztahu k půdě 39
2.3 Srovnání historického vývoje 44
2.4 Shrnutí 47
3 **Přírodní podmínky a hlavní environmentální problémy** 48
3.1 Česká republika 48
3.1.1. Geografie a klima 48
3.1.2. Hlavní environmentální problémy 49
3.2 Izrael 52
3.2.1 Geografie a klima 52
3.2.2 Hlavní environmentální problémy 54
3.3 Srovnání přírodních podmínek 57
3.4 Shrnutí 59
4 **Nakládání s půdou** 60
4.1 Nakládání s půdou v České republice 60
4.1.1 Soukromoprávní úprava 60
4.1.2 Veřejnoprávní úprava 68
4.2 Nakládání s půdou v Izraeli 73
4.2.1 Soukromoprávní úprava 76
4.2.2 Veřejnoprávní úprava 83

4.3 Srovnání právní úpravy 100
4.4 Shrnutí 104
5 **Ochrana půdy** 105
5.1 Kategorie půdy v České republice 106
5.1.1 Druhy pozemků 110
5.2 Ochrana půdy v České republice 120
5.2.1 Právní úprava 125
5.2.2 Přístupy k ochraně půdy 132
5.2.3 Související právní předpisy 143
5.3 Kategorie půdy v Izraeli 146
5.3.1 Druhy pozemků 146
5.4 Ochrana půdy v Izraeli 151
5.4.1 Právní úprava 152
5.4.2 Přístupy k ochraně půdy 156
5.4.3 Související právní předpisy 162
5.5 Srovnání právní úpravy 163
5.6 Shrnutí 168
Závěr 170
Seznam zkratek 177
Seznam použitých zdrojů 178
Abstrakt 187
Klíčová slova 187
Abstract 188
Keywords 188

Úvod

Život člověka na Zemi je možný jen za určitých podmínek. Mezi ty zcela nezbytné patří vedle přítomnosti vody také půda jako hmotný substrát. Není náhoda, že půda nebo země se hebrejsky řekne *adama (*אדמה) a zároveň Adam byl podle Bible první člověk na zemi.[1] Souvislost mezi těmito dvěma výrazy je používána ke zdůraznění spojení mezi člověkem a zemí, čímž je poukazováno jak na to, že člověk vznikl z prachu země, tak na skutečnost, že byl stvořen proto, aby zemi obhospodařoval. Slovo *adama* je v hebrejštině ženského rodu, a tak je ve významu spojení s člověkem, Adamem, možné spatřovat také paralelu vztahu ženy a jejího manžela, jelikož člověk má obhospodařovat svou zem stejně jako má manžel pečovat o svou ženu.

Nejen ve vztahu k úrodnosti, ale také z hlediska **ochrany půdy proti desertifikaci, erozi, zastavování, kontaminaci a jiné degradaci** je její ochrana zcela klíčovým úkolem, který se ve světle klimatického vývoje a aktuálního sucha společně se sociálním a ekonomickým vývojem stává velmi palčivým.

Je pozoruhodné, jak navzdory nepříznivým přírodním podmínkám, nedostatečné vydatnosti přírodních vodních zdrojů a vysokým teplotám zúrodnil Izrael svou zem, na poušti pěstuje většinu zemědělské produkce a je v podstatě plně potravinově soběstačný. Cesta k současným zemědělským úspěchům této země nebyla vůbec jednoduchá. I to je ale jedním z důvodů zakládajícím hluboký vztah Izraelců k půdě, jejich spojení se zemí navzdory tomu, že se jedná o přistěhovalecký stát, jehož původní noví obyvatelé nemohli ve vztahu k půdě navazovat na rodinnou zemědělskou tradici, když na daném území nemohla ještě existovat. Izraelci si museli každý kousek úrodné půdy doslova zasloužit. K píli, vytrvalosti a pokoře byli a jsou vedeni také náboženstvím a celkovou náladou v izraelské společnosti. Původní text písně, citovaný na začátku této práce, dnes Izraelci v mírně modernizované podobě s oblibou zpívají a vesele na tuto píseň tančí kruhový tanec, který v sobě nese též prvky tanců, kterými zemědělci v kibucech z období počátku státu oslavovali úspěšně odpracovaný den. Jejich spojení se zemí se jeví jako mnohem silnější, než jak vnímají spojení s půdou Češi.

[1] Vlastní jméno Adam se začalo používat až později, původní význam tohoto slova byl člověk obecně.

V České republice je naopak výrazně znát **odcizení, ztráta vztahu k půdě** a nedostatek pokory. Překotný průmyslový vývoj, zvyšování životní úrovně a s tím související jiné pestré zájmy ovlivňují většinu lidí ve vnímání světa a odcizují je od toho základního. Velmi přesně to vystihuje Václav Cílek, když ve své knize píše, že *„tím, jak většina lidí žije v přeplněných městech, jsme přehlceni sociálními tématy, což se typicky projevuje přehnaným zájmem o politiku a naprostým nedostatkem zájmu o vodu, atmosféru, půdu a suroviny“.*[2]

Česká republika a Izrael jsou státy, které jsou si v mnohém velmi blízké, a to navzdory rozdílným přírodním a klimatickým podmínkám, jinému historickému i právnímu vývoji či uspořádání vlastnických vztahů, a to zejména k půdě. Blízký vztah je hluboko v historii zakořeněn díky náboženství – judaismu a na něj navazujícímu křesťanství, ale také vzájemnou – nejen politickou – podporou obou zemí. V současné situaci mohou například vlády obou států společně zasedat, což není zcela běžné. Inspirativní je pro Českou republiku **hospodaření Izraele s vodou** stejně jako třeba již zmiňované zúrodnění pouští. Zároveň je však důležité si uvědomit, že nikoliv vše, co je zajímavé, je přenositelné, a s tím k této problematice přistupovat.

Tato disertační práce se zabývá právní úpravou nakládání s půdou v českém a izraelském právu a její ochranou. Klade si za cíl zmapovat a popsat situaci v obou zemích, pokusit se o srovnání přístupu k dané problematice v těchto zemích a vyvodit z toho příslušné závěry, které mohou vést k úvahám *de lege ferenda*, ale také mohou podnítit výzkum v jiných vědních oborech či přivodit inspiraci pro další činnosti. Hlavními řešenými problémy z právního pohledu jsou jak veřejnoprávní, tak ale též soukromoprávní **vztahy k půdě z hlediska vlastnictví i užívacích práv**, dalším okruhem je **otázka podmíněnosti** skutečného stavu půdy ostatními složkami životního prostředí, se kterou úzce souvisí třetí oblast, a sice jak půda ovlivňuje ostatní složky životního prostředí, jaká je zde **provázanost**.

[2] Cílek, V., Majer, M., Falteisek, L. a kol. *Podzemní památky středních Čech: houbařův průvodce podzemím a další příběhy o bronzových říších, dějinách surovin, ledovém bláznu i králi, cestách do podsvětí, záhadě Dusivé štoly a uranu, který nebyl jen pro mír*. Praha: Dokořán, 2019. 280 s. ISBN 978-80-7363-942-6. S. 13.

Disertační práce vychází především z platných právních předpisů České republiky a Státu Izrael. Veškerá zjištění jsou podložena odbornými literárními prameny, jsou podrobena komentářům i úvahám a představám o tom, jaké by do budoucna právo mohlo nebo mělo být, a jednotlivé části problematiky nakládání s půdou v České republice a v Izraeli jsou mezi sebou srovnány. K popisu zkoumaných právních úprav, jejich souvislostí a srovnání byla použita zejména metoda historická a deskriptivní, v problematice založené na právních předpisech a literárních pramenech dominovala komparace a analogie. Hodnocení a srovnání právních úprav je založeno na analýze, závěrečná interpretace poznatků naopak na syntéze.

Podstatná část pramenů, ze kterých bylo při zpracování této práce čerpáno, je v cizím jazyce, a to jak v jazyce anglickém, tak v hebrejštině. Prameny vztahující se k Izraeli až do konce období britského mandátu jsou pouze v angličtině a jelikož mnohé zákony z té doby jsou stále platné, jejich prvotní znění bylo v angličtině a až následně byl pořízen jejich oficiální hebrejský překlad. Po založení státu Izrael s uzákoněním moderní hebrejštiny jako oficiálního jazyka začaly vznikat právní předpisy, ale i literární zdroje v hebrejštině. Pokud to bylo možné a vhodné, čerpá tato práce z hebrejských originálů. V případě překladu anglických a hebrejských pojmů je dodržován překlad, který se již v České republice v odborné literatuře ustálil. Takových termínu však zatím není mnoho, jelikož téma Izraele z právního pohledu je objevováno pozvolna a problematika, kterou se zabývá tato práce, dosud nebyla nikým takto komplexně řešena. Některé práce nebo články se tématu více či méně přiblížily nebo dotkly, do hloubky se jím však tato práce zabývá prvně.

V rámci výkladu o izraelské právní úpravě jsou základní a důležité pojmy uváděny také v hebrejském jazyce s jejich fonetickým přepisem, nebo v angličtině. Pro zachování přehlednosti jsou tyto překlady uváděny jen v nezbytných případech, jinak by jimi byla práce bezúčelně přehlcena. Zákony a normy jsou citovány v účinném znění.

Disertační práce je rozdělena do pěti hlavních částí dále členěných do kapitol a podkapitol. První část práce pojmenovává v obecném měřítku problematiku půdy v právním smyslu, další část se věnuje historickému vývoji na území obou států, jelikož právě území tvoří část definice samostatného státu a půda představuje jeho základní, imanentní a velmi specifické bohatství, které je třeba opatrovat také jako základní

složku životního prostředí umožňující existenci člověka na Zemi. Další kapitola řeší geografické podmínky obou států a s tím spojené dominantní environmentální problémy a rozvíjí vstupní předpoklady pro následující kapitoly. Čtvrtá a pátá část podrobně rozebírá aktuální legislativu a principy nakládání s půdou a její ochranu.

Jednotlivé části práce obsahují vždy historické, geografické nebo právní srovnání příslušného zpracovaného tématu (vyjma vstupní kapitoly) a dílčí shrnutí, která jsou základním východiskem pro shrnutí a vyhodnocení v závěru celé práce. Závěr disertační práce čerpá z poznatků jednotlivých kapitol a odpovídá na otázku ohledně způsobu nakládání s půdou a její ochranou v České republice a ve Státě Izrael, přičemž jsou zohledněny vedle veřejnoprávní úpravy i dominantní prvky práva soukromého do těchto právních vztahů zasahující. Platná právní úprava je hodnocena i s ohledem na historický právní vývoj na území obou zkoumaných států a jejich odlišné, zejména přírodní podmínky.

Disertační práce byla zpracována k právnímu stavu dosaženému ke dni 30. června 2019.

1 Půda v právním smyslu

Hovoří-li právník s laikem na téma půda a neuvede-li své téma do patřičných souvislostí, dostane se mu zpravidla v závislosti na profesi či oboru zájmu druhé strany odpovědí a myšlenek na téma půda jako podkrovní části domu nebo v lepším případě půda ve smyslu půdního substrátu, životodárné hmoty pro pěstování plodin a rostlin, a hovor by se dále mohl snadno vyvíjet například směrem k zemědělství.

V Izraeli se hovor může ubírat i cestou ve světle pravidel a zvyklostí spojených zejména s náboženstvím, pojem půda tak může snadno dostat též jistý nádech svatosti, a to z vícero důvodů. V obecném povědomí je Izrael znám jako Svatá země. Toto pojmenování má mnoho významových vrstev. Jedna z nich váže svátost právě i na půdu, po které chodil Ježíš. Další důvody souvisí s židovskými specifickými pravidly mimo jiné ohledně stravy. Je totiž proti pravidlům této víry, aby na půdu ve smyslu zemského substrátu vkročilo prase domácí. Prase je v této kultuře považováno za nečisté zvíře a jeho maso není zařazeno mezi košer potraviny, přímým kontaktem by tedy dle židovského přesvědčení půdu znečistilo a znehodnotilo. Není ale zakázáno prase chovat za dodržení ochranných podmínek, a sice ve vybetonovaném nebo jinak vhodně upraveném výběhu, který zamezí přímému kontaktu tohoto zvířete s půdním povrchem země.

Věcně i jazykově vzato má slovo půda význam jako část zemského povrchu, tedy jako parcela, individuálně určená a nezastupitelná věc nemovitá, dále jako materiál, zemina, která tvoří hmotný substrát se zásadním významem pro zemědělství a lesnictví, a konečně je půda již zmiňovaným prostorem pod střechou budovy.[3]

Odhlédneme-li od významu slova ve smyslu podkrovní části domu, lze o půdě hovořit také s významem pro celý svět, jelikož veškeré živé dění na Zemi, veškerý život na pevnině je závislý právě na půdě. Půda umožňuje rostlinám, aby mohly růst a vytvářet vegetaci, díky které má atmosféra stabilní složení umožňující naší existenci. Zároveň zprostředkovává rostlinám přísun vody, kterou zadržuje z dešťů, a též v době sucha funguje jako médium pro její distribuci k rostlinám spolu s živinami, které se v půdní vodě rozpouštějí. Půda funguje také jako přírodní filtr na prosakující vodu, jelikož

[3] Damohorský, Milan. *Ochrana půdy v právu.* In: *České právo životního prostředí.* Česká společnost pro právo životního prostředí, 2016, ročník 16, č. 4, s. 8–20. ISSN 1213-5542.

mikroorganismy, které v ní žijí, zachycují dusík z atmosféry a zajišťují rozklad a přeměnu odumřelých organických látek. Odborníci se stále častěji zabývají problémem spočívajícím v úbytku biodiverzity, a to jak rostlinstva, tak živočišstva. Základ tohoto negativního fenoménu v oblasti životního prostředí se nachází mimo jiné právě v půdě. Rozmanitost biologických druhů je v půdě mnohem větší než biologická rozmanitost živočichů a rostlin žijících na povrchu a nad ním. Právě tato základní vlastnost půdy umožňuje bohatý život rostlin, na jejichž existenci jsou navázáni býložravci, které pro svůj život potřebují zase predátoři včetně člověka.[4]

1.1 Půda a právní terminologie

Následující text je zpracován s ohledem na úpravu v českých právních předpisech a má sloužit pro zorientování se v terminologii a v základních vztazích v souvislosti s půdou a předložit výchozí podmínky pro další kapitoly pojednávající o nakládání s půdou v právním slova smyslu. Není účelné zde uvádět detaily úpravy izraelské, která je popisována dále. Izraelské právo je navíc v této oblasti založeno shodně s naším právem na principech kontinentálního systému práva a zejména pak římského práva. Základní charakteristiky i mnohé další mají proto oba právní řády společné, v případě rozdílnosti či odlišnosti je na to v příslušných kapitolách upozorněno.

Půdou se v právním smyslu kromě práva životního prostředí obecně zabývá zejména interdisciplinární obor pozemkového práva, jelikož pozemkové právo upravuje společenské vztahy k půdě, respektive k pozemku.[5] Legální definici pojmu **půda** však žádný z právních předpisů neobsahuje a význam tohoto slova tak s ohledem na souvislosti kolísá mezi zemským povrchem a hmotným substrátem Země.[6] V terminologii se vedle výrazu půda vzhledem k okolnostem používá termín pozemek pro ohraničenou část zemského povrchu, pro geometricky ohraničené pozemky se používá označení parcela, dále zemědělská půda nebo orná půda jako druh pozemku,

[4] Kutílek, Miroslav. *Půda planety Země.* 1. vydání. Praha: Dokořán, 2015. 200 s. ISBN 978-80-7363-212-0. S. 15.

[5] Franková, M. a kol. *Úvod do pozemkového práva.* 1. vydání. Beroun: Eva Rozkotová, 2014. 240 s. ISBN 978-80-87488-19-5. S. 14.

[6] O pouhé technické označení povrchu se jedná zejména v souvislostech soukromoprávních tam, kde jsou řešeny vlastnické nebo jiné majetkové vztahy. Hmotný substrát je naopak předmětem zájmu zvláště z veřejnoprávního hlediska v souvislosti s kvalitativní ochranou této složky životního prostředí.

nebo je půda součástí nadřazeného termínu nemovitost.[7] Půda je v mnoha ohledech specifická, ať se jedná o její vlastnosti či funkce. V pozemkově právních vztazích se toto nutně projevuje a je to zároveň vždy přítomnou součástí půdy. Uvedeným zvláštnostem se věnuje text níže. Nejdříve je ale vhodné utřídit z teoretického hlediska pojmy parcela a pozemek a vymezit nadřazený termín nemovitost.

Na rozdíl od půdy pro **pozemek** nalezneme definici přímo v právním předpisu. Katastrální zákon rozumí pozemkem *„část zemského povrchu oddělenou od sousedních částí hranicí územní jednotky nebo hranicí katastrálního území, hranicí vlastnickou, hranicí stanovenou regulačním plánem, územním rozhodnutím, společným povolením, kterým se stavba umisťuje a povoluje, veřejnoprávní smlouvou nahrazující územní rozhodnutí, územním souhlasem nebo hranicí danou schválením navrhovaného záměru stavebním úřadem, hranicí jiného práva podle § 19, hranicí rozsahu zástavního práva, hranicí rozsahu práva stavby, hranicí druhů pozemků, popřípadě rozhraním způsobu využití pozemků.“*[8] Stavební zákon definuje pro své účely stavební pozemek, zastavěný pozemek, nezastavitelný pozemek, které je třeba vykládat a užívat v kontextu tohoto zákona.[9] Obsah termínu pozemek je vymezen v soukromoprávním předpisu, a to v občanském zákoníku v ustanoveních pojednávajících o součásti a příslušenství věci.[10]

Z uvedených definic vyplývá, že pozemkem je každá individualizovaná a jakoukoli hranicí vymezená část zemského povrchu, vždy se jedná pouze o část plochy zemského povrchu oddělenou od sousedních částí hranicemi dle zákona o katastru nemovitostí, přičemž tyto hranice zároveň určují polohu pozemku.[11] Nakolik jsou takto stanovené hranice zřejmé, je však otázkou. Ve volné přírodě, kde nedochází ke striktnímu oplocení pozemků, je možné hranice pozemků určit často s ohledem na způsob využití pozemku, respektive podle druhu pozemku. Na druhou stranu je možné, aby vlastník pozemku svůj majetek oplotil v jiné výměře, například v úmyslu mít před domem pruh travnatého pozemku, který mu sice náleží, ale je z druhé strany plotu, což může ještě spíše nastat

[7] Srov. např. zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník; zákon č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí; zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu; a další.

[8] Ustanovení § 2 písm. a) zákona č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí.

[9] Ustanovení § 1 písm. b) – d) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu.

[10] Ustanovení § 505–513 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku.

[11] Franková, M. a kol. *Úvod do pozemkového práva.* 1. vydání. Beroun: Eva Rozkotová, 2014. 240 s. ISBN 978-80-87488-19-5. S. 16–17.

opačným postupem, a sice když vlastník pozemku nabyde vlastnické právo i k části, která je již za jeho vystavěným plotem a tento plot neposune až na skutečnou pozemkovou hranici či případně nabyde právo užívací k pozemkům k jeho vlastnictví přiléhajícím a podobně.

Občanský zákoník navíc opět zavádí superficiální zásadu, která v izraelském právu má své tradiční místo v pozemkovém zákoně, je vymezena dosti striktně a je o ní pojednáno v další kapitole této práce. Stejně tak je tomu se součástí pozemku. Podle občanského zákoníku jsou součástí pozemku rostliny na něm rostoucí a stavby a jiná zařízení zřízená na pozemku, kromě některých podzemních staveb, staveb dočasných a staveb, které mají vlastníka odlišného od vlastníka pozemku – z hlediska občanského zákoníku stojí na cizím pozemku. Naopak součástí pozemku nejsou inženýrské sítě.[12]

Svou definici má v katastrálním zákoně další důležitý pojem, a sice **parcela**. Právě toto vymezení a definování půdy přináší přesné určení pozemku, jeho hranic, využití a vzhledem k pozemkové evidenci v katastru nemovitostí i vlastnických práv. Celé území České republiky je rozděleno na parcely. V katastrálním zákoně je definována parcela jako *„pozemek, který je geometricky a polohově určen, zobrazen v katastrální mapě a označen parcelním číslem“*.[13] Dále je rozlišována parcela stavební a pozemková, a to tak, že stavební parcelou je *„pozemek evidovaný v druhu pozemku zastavěná plocha a nádvoří“* a pozemkovou parcelou je *„pozemek, který není stavební parcelou“*.[14][15]

Podle občanského zákoníku je **nemovitou věcí** věc hmotná, typicky pozemky, stavby a podobně, i nehmotná, to jsou určitá věcná práva, například právo stavby. Nemovitosti jsou tak podle definice zákona všechny pozemky a některé stavby, přičemž stavby, které mají stejného vlastníka, jako je vlastník pozemku, na kterém stavba stojí, jsou podle

[12] Ustanovení § 506, 3054, 3055 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku. Srov. Lavický, P. a kol. *Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1−654). Komentář.* 1. vydání. 2400 s. Praha: C. H. Beck, 2014. ISBN 978-80-7400-529-9. S. 1793-1797. Lavický, P. a kol. *Občanský zákoník III. Věcná práva (§ 976−1474). Komentář.* 1. vydání. 2400 s. Praha: C. H. Beck, 2013. ISBN 978-80-7400-499-5. S. 1227-1234.

[13] Ustanovení § 2 písm. b) zákona č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí.

[14] Ustanovení § 2 písm. c) a d) zákona č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí.

[15] Zároveň platí, že každá parcela je pozemkem, ale ne každý pozemek je parcelou. Více parcel může dohromady představovat jeden pozemek a podobně. Více Franková, M. a kol. *Úvod do pozemkového práva.* 1. vydání. Beroun: Eva Rozkotová, 2014. 240 s. ISBN 978-80-87488-19-5. S. 19.

superficiální zásady součástí pozemku, a tak jsou také evidovány v katastru nemovitostí. Zákonem mohou být za nemovitost prohlášeny i jiné objekty, jsou-li spojeny s pozemkem pevným základem. Součástí nemovitostí ale nejsou podzemní stavby samostatného účelového určení.[16]

1.2 Zvláštnosti půdy

Jak bylo uvedeno výše, má půda určité specifické vlastnosti a funkce, které ji činí jedinečnou a odlišují ji od ostatních věcí. Těmito zvláštnostmi se pak z mnoha aspektů zabývá právě právo, pro které jsou důležité, jelikož se projevují ve společenských vztazích souvisejících s půdou a ovlivňují přímo i nepřímo tvorbu i aplikaci právních norem. Mezi specifické vlastnosti půdy patří její polyfunkční charakter, omezená rozloha půdy, resp. omezené množství pozemků a neměnná rozloha půdy, nerozmnožitelnost, nezastupitelnost a nepřenosnost půdy a její nezničitelnost ve světle jejího pojetí jako součásti Země a zemského povrchu. A konečně je půda přírodní zdroj a základní složka životního prostředí. [17]

Rozebereme-li specifika půdy od konce právě uvedeného výčtu, je třeba zdůraznit, že bez ohledu na to, jak jsou pozemky zrovna využívány, respektive jakému účelu právě slouží, je půda jednou ze základních složek životního prostředí a vzhledem k tomu, že je produktem přírody a nikoliv lidské činnosti, nemá směnnou hodnotu. Její cena se tak namísto od nákladů na její pořízení odvíjí od faktorů, jako je například pozemková renta spolu s investicemi vloženými do půdy za účelem jejího zúrodnění, osetí či osázení, terénní úpravy, investic v souvislosti s těžbou ložisek nerostů nebo na zastavení a podobně, přičemž z pohledu ekonomického je půda základem veškerého bohatství s ekologickou hodnotou této složky životního prostředí, která má existenciální hodnotu. Optikou společensko-právní je půda vlastnictvím, se kterým souvisí mnoho dalších právních vztahů a dochází k ohodnocení půdy jako zboží při nakládání s ní. Proto s touto problematikou souvisí náhrada za zásahy do vlastnického práva, ať se jedná o jeho omezení nebo ztrátu, a finanční vztahy spočívající v povinnosti hradit daň

[16] Ustanovení § 496-513 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku. Franková, M. a kol. *Úvod do pozemkového práva.* 1. vydání. Beroun: Eva Rozkotová, 2014. 240 s. ISBN 978-80-87488-19-5. S. 15-16.

[17] Pekárek, M. a kol. *Pozemkové právo.* 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2015. 486 s. Edice učebnice Právnické fakulty MU, sv. č. 516. ISBN 978-80-210-7750-8. S. 12.

z nemovitosti, daň z nabytí nemovitosti, odvody za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu a poplatky za odnětí pozemků určených k plnění funkce lesa. [18]

Země má nesčetně složek a půda je její součástí jako zemský povrch. Z tohoto pohledu je možné půdu zničit pouze společně se zemí, jinak do ní lze pouze zasahovat, a to změnou její podoby nebo vlastností, půda se však ani nespotřebovává a její rozloha je neměnná. Půdu je však možné doslova vykořistit, vyčerpat zdroje, které obsahuje, a znehodnotit tak její vlastnosti, nebo jí ohrozit či poškodit její vlastnosti kvalitativního charakteru, nejčastěji znečišťováním. Původcem těchto negativních jevů je člověk, respektive současný vývoj civilizace a postavení jednotlivce ve společnosti, který stále více využívá svou ekonomickou sílu, ztrácí vztah k půdě i k přírodě obecně a půdu vnímá spíše jako spotřební zboží. Na druhou stranu jsme svědky i toho, jak člověk úspěšně vyvíjí činnost směřující k uvědomělému zlepšování vlastností půdy a likvidace či zahlazování negativních ekologických stop z minulosti.[19]

Z právě uvedeného vyplývá, že kvalitu půdy je možné ovlivnit jak negativně, tak naštěstí také pozitivně. To však nic nemění na tom, že půda má omezenou rozlohu a nejde ji vyrobit ani nahradit, a vzhledem k tomu, že se jedná o nemovitost a zároveň o složku přírody, která má své kvality takové, které odpovídají právě tomu prostředí, ve kterém se nachází, je půda také nepřenosná. Toto vede k zavádění intenzivnějšího využívání půdy, používání nových technologií či hospodaření na půdě v méně konvenujících podmínkách.[20] Tyto tři způsoby jsou velmi charakteristické pro omezené množství zemědělsky využitelné půdy na území Státu Izrael. V českých podmínkách dochází ke stále větší fragmentaci krajiny dělením stávajících pozemků či jejich scelováním, čímž je možné zvyšovat počet pozemků, i když jejich celková plocha je zachována beze změny.[21]

---

[18] Franková, M. a kol. *Úvod do pozemkového práva.* 1. vydání. Beroun: Eva Rozkotová, 2014. 240 s. ISBN 978-80-87488-19-5. S. 25.

[19] Ibid. Srovnej Kutílek, Miroslav. *Půda planety Země.* 1. vydání. Praha: Dokořán, 2015. 200 s. ISBN 978-80-7363-212-0. Pekárek, M. a kol. *Pozemkové právo.* 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2015. 486 s. Edice učebnice Právnické fakulty MU, sv. č. 516. ISBN 978-80-210-7750-8. S. 79 a násl.

[20] Ibid, s. 24.

[21] Pekárek, M. a kol. *Pozemkové právo.* 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2015. 486 s. Edice učebnice Právnické fakulty MU, sv. č. 516. ISBN 978-80-210-7750-8. S. 11.

Polyfunkční charakter půdy je možné charakterizovat prostřednictvím jejich hlavních ekonomických funkcí. Kromě toho, že je podmínkou *sine qua non* lidské existence, je půda hlavním výrobním prostředkem a produkčním činitelem v lesnictví a zemědělství, rezervoárem užitných hodnot, zejména nerostů a vody pro hornictví a vodní hospodářství, a stanovištěm pro veškerou lidskou činnost.[22] K ekonomickým funkcím pak přistupuje hodnota ekologická uvedená výše a nakládání s touto jedinečnou, avšak nikoliv jedinou složkou životního prostředí musí v zájmu trvale udržitelného rozvoje společnosti probíhat v racionální rovině.[23]

Jednotlivé pozemky pak kromě ekologické a ekonomické funkce ztělesňují polyfunkčnost tím, že je možné je využívat k různým účelům, a to buď zároveň, kdy je možné například na zemědělském pozemku vykonávat současně vodohospodářská oprávnění, nebo je možné při splnění podmínek daných zákonem změnit účelové určení pozemku a tyto pozemky tak postupně využívat k jiným účelům. V naší krajině typicky využíváme těžební prostor po dokončení těžebních prací jako vodní plochu.[24] Zejména ta linie polyfunkčnosti, kdy dochází k současnému využívání pozemků k více účelům, je často ve střetu zájmů ekologických a ekonomických, přičemž tento střet je příznačný pro téměř celé spektrum možností nakládání s půdou.

Ve světle klimatických změn doprovázených extrémními obdobími sucha řadíme mezi hlavní problémy životního prostředí dnešní doby degradaci půdy, respektive ochranu půdy a boj s tímto negativním jevem. Ke zhoršování kvality půdy nazývanému degradace dochází v různé míře nejen na území našeho státu, ale v celé Evropě a také v Izraeli. Mezi hlavní způsoby, jak k tomuto dochází, patří šíření pouští a polopouští, tedy desertifikace, dále odlesňování neboli deforestace a eroze čili odnos částic vodou či větrem. Předposledním způsobem je kontaminace neboli zasažení půdy jedovatými či cizorodými látkami a konečně zábory půdy, a to zejména jejich zastavěním.[25] Uvedené

[22] Franková, M. a kol. *Úvod do pozemkového práva.* 1. vydání. Beroun: Eva Rozkotová, 2014. 240 s. ISBN 978-80-87488-19-5. S. 23.

[23] Pekárek, M. a kol. *Pozemkové právo.* 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2015. 486 s. Edice učebnice Právnické fakulty MU, sv. č. 516. ISBN 978-80-210-7750-8. S. 12.

[24] Například známé lomy Malá a Velká Amerika v Českém krasu, staré pískovny na Třeboňsku a podobně.

[25] Damohorský, Milan. *Ochrana půdy v právu.* In: *České právo životního prostředí.* Česká společnost pro právo životního prostředí, 2016, ročník 16, č. 4, s. 8-20. ISSN 1213-5542.

faktory ovlivňují dva hlavní indikátory, jejichž prostřednictvím hodnotíme stav půdy, a to její kvalitu a kvantitu.

1.3 Právní úprava půdy

Pro nakládání s půdou, které v sobě zahrnuje jak její užívání, tak její ochranu, je vytvořen právní rámec normami jak veřejného, tak soukromého práva, nebo soubory právních norem smíšeného charakteru. Z oboru práva veřejného je to právě zejména právo životního prostředí, které má tuto problematiku ve své gesci a v porovnání s ostatními právními obory má klíčový význam v tvorbě ochranářské části legislativy, i když to není jedinou oblastí na tomto poli, kterou se veřejné právo zabývá. Když zahrneme odvody, poplatky, daňová zatížení, správu a odpovědnost, je zřejmé, že svojí roli zde má také právo finanční nebo správní[26], zatímco soukromoprávní normy vytvářejí prostředí pro definici a základní rozsah a kvalitu vlastnického a užívacího práva a stanoví některé důležité zásady s půdou a s nakládáním s ní související, a to z velké části z důvodu jejího zařazení mezi věci nemovité, což se v mnohém projevuje shodně v legislativách obou zkoumaných států. Pozemkové právo, pro které je půda a pozemek ústředním pojmem, stojí na pomezí práva soukromého a veřejného a představuje interdisciplinární obor práva. Pozemkově právní vztahy se mění, vznikají nebo zanikají na základě právních jednání a právních skutečností jak soukromoprávní povahy, kterou je typicky smlouva o převodu nemovitosti či smlouva o nájmu nebo pachtu, tak veřejnoprávní povahy, například na základě rozhodnutí o vyvlastnění. Je proto třeba dbát na zásady a metody jednoho či druhého práva a umět veřejnoprávní a soukromoprávní vztahy od sebe odlišit.[27] Velmi významně na vztahy k půdě působí také vlastnická, nájemní a uživatelská struktura, když tradičně je nejlepším hospodářem na půdě její skutečný vlastník, méně ohleduplný je pak pachtýř a nájemce, který de facto pouze cizí půdu využívá. Zaručeně nejvíce negativních dopadů způsobí subjekt krátkodobého servisu, který má za úkol pouze vytěžit lesní pozemek a podobně.[28] V této

[26] Je možné se také setkat s názorem, že právo životního prostředí je součást práva správního, a nikoliv samostatné právní odvětví.

[27] Franková, M. a kol. *Úvod do pozemkového práva.* 1. vydání. Beroun: Eva Rozkotová, 2014. 240 s. ISBN 978-80-87488-19-5. S. 12.

[28] Damohorský, Milan. *Ochrana půdy v právu.* In: *České právo životního prostředí.* Česká společnost pro právo životního prostředí, 2016, ročník 16, č. 4, s. 8-20. ISSN 1213-5542.

souvislosti je ale nutné upozornit také na tzv. tragédii obecní pastviny[29], která nachází své místo v případě, že některý statek životního prostředí není v soukromém vlastnictví, ale patří všem, a dochází k rozhodování podle modelu, dle kterého pokud daný statek nevytěžím já, vytěží ho ostatní a připraví mě o užitek a zisk, který bych z toho mohl mít já sám. Tímto přístupem pak dojde k vytěžení a znehodnocení daného statku. [30] Na hospodaření s přírodními zdroji je proto třeba pečlivě dohlížet a zároveň rozvíjet princip trvale udržitelného rozvoje, jehož zrod je spojen právě s touto teorií a patří mezi základní principy práva životního prostředí obecně, ale i konkrétně v jednotlivých jeho oblastech.

Zrovna tak je na místě podporovat vztah člověka k půdě a jeho ztotožnění se s ní, což je však v situaci výrazného úbytku lidí pracujících v zemědělství úkol velmi obtížný. Podle statistiky světové banky pracovalo v zemědělství v České republice v roce 2017 celkem 2,865 % osob z celkové zaměstnanosti, v Izraeli 1,072 %. Vzhledem k celkové rozloze země zabírá zemědělská půda v České republice 54,56 % rozlohy, z čehož je 40,61 % orná půda. V Izraeli představuje zemědělská půda 24,67 % celkové rozlohy země, z toho 13,73 % je orná půda.[31] Je zajímavé, že ačkoliv je zemědělské půdy

[29] Tragédie obecní pastviny nebo také tragédie občiny představuje hru zařazenou do matematické disciplíny teorie her, která zkoumá a analyzuje konfliktní rozhodovací situace.

[30] Gregory Mankiw popisuje ve své knize následující příklad z teorie obecní pastviny: Pastvina dané rozlohy dlouhodobě uživí 100 ovcí, které se dostatečně napasou, ale neponičí travní porost, který stihne mezitím dorůstat a ovce dlouhodobě živit. Je-li vlastníkem pastviny soukromý vlastník, za účelem maximalizace svého zisku s dlouhodobým výhledem bude na pastvině pást právě 100 ovcí.
Pokud by pásl více ovcí, stádo by brzy spáslo vše, co je k dispozici, a území celé pastviny by zdevastovalo natolik, že by bylo možné na něm uživit například jen pětinu původního stáda, ale i toto malé množství ovcí by pastvinu zničilo, jelikož se porost na poničeném území nestačí dostatečně rychle obnovovat. Pokud se pastvina dostane do rukou obce s právem kohokoli na ní pást, najdou se tací, kteří budou pást pro svůj užitek více ovcí, než je únosné. Vědomí toho, že se pastvina dřív nebo později zdevastuje, vede i poctivé a zkušené farmáře k tomu, aby pásli více ovcí, než je vhodné, a získali tak pro sebe maximální zisk při vědomí neudržitelnosti a nutné zkázy dané pastviny, čímž je tragédie naplněna. In: MANKIW, Gregory, N. *Zásady ekonomie.* Praha: GRADA, 2000. 763 s. ISBN 80-7169-891-1. S. 239-240.

[31] Světová banka shromažďuje vývojové ukazatele sestavené z oficiálně uznaných zdrojů. Dostupné z https://tradingeconomics.com/czech-republic/employment-in-agriculture-percent-of-total-employment-wb-data.html a https://tradingeconomics.com/israel/employment-in-agriculture-percent-of-total-employment-wb-data.html [nahlíženo 09.07.2019].

v České republice více než dvojnásobek oproti Izraeli, je orné půdy a lidí pracujících v zemědělství v České republice přibližně třikrát více než v Izraeli.

Ze shora uvedených vlastností a souvislostí nakládání s půdou a její ochrany vyplývá, že se nejedná o izolovanou problematiku, kterou by bylo možné řešit odděleně a samostatně. Naopak, ze samé podstaty půdy jako jedné, avšak nikoliv jediné složky životního prostředí je zřejmé, že tato problematika má neodmyslitelnou souvislost jak s právní úpravou nakládání a ochrany zemědělských a lesních pozemků, tak je propojena též s vodami zejména co do speciálního režimu pozemků spojených s vodami a dále v souvislosti s ložisky nerostů a jejich dobýváním a podobně.

Pozemky spojené s vodami podléhají zvláštní právní ochraně z důvodu veřejného zájmu na kvalitě a kvantitě jak povrchových, tak podzemních vod. Toto se týká pozemků vodami pokrytých, s vodami sousedících, škodlivými účinky vod ohrožených a pozemků plošnou ochranou vod dotčených.[32] Ačkoliv nakládání s vodou a její ochrana není tématem této práce, je třeba na tomto místě upozornit na to, že veškerá voda v Izraeli je ve veřejném vlastnictví – patří celému národu, a podléhá státní kontrole. Centralizovaný systém hospodaření s vodou řídí Vodohospodářský úřad a všichni odběratelé platí za vodu plnou cenu bez výjimky[33], její distribuci má na starosti státní podnik a ve všech odběrných místech je povinně instalován vodoměr. Obyvatelé jsou vychovávání k úctě k vodě a šetrnému zacházení s ní, přičemž Izrael dosáhl toho, že díky smysluplnému centrálnímu řízení vodního hospodářství není závislý na vodě z jednoho zdroje, a navíc zásobuje vodou i sousední země v regionu, například Jordánsko.[34]

Co se týká hornictví, mají pozemkové vztahy v této oblasti specifickou úpravu. Zvláštní je v České republice jak úprava vlastnictví k nerostnému bohatství, tak pozemkové vztahy při vyhledávání a průzkumu ložisek nerostů a následně při samotné hornické

[32] Franková, M. a kol. *Úvod do pozemkového práva.* 1. vydání. Beroun: Eva Rozkotová, 2014. 240 s. ISBN 978-80-87488-19-5. S. 219–227.

[33] Jedná se o relativně nedávné ochranné a úsporné opatření, které snížilo spotřebu vody o cca 20 %.

[34] Problematika vody a vodního hospodářství v Izraeli je nesmírně zajímavá a inspirativní. Nicméně je to tématika velice obsáhlá a vzhledem k zaměření této práce zde není prostor se jí více zabývat. Relevantní informace jsou však dostupné například v knize autora Setha M. Siegela *Budiž voda, Izraelská inspirace pro svět ohrožený nedostatkem vody.* 2. vyd., 382 s. Praha: Aligier s.r.o., 2017. ISBN 978-80-906420-3-4.

činnosti, tedy dobývání ložisek včetně povinnosti k náhradě důlní škody a zajištění nebo likvidace starého důlního díla.[35] V Izraeli v podstatě neexistují hlubinné doly. Jedině oblast Timny na jihu země je v současnosti brána v úvahu pro hlubinnou těžbu mědi[36], jinak je těženo z povrchových lomů významné množství fosfátů a draslíkových hnojiv. Tyto látky jsou získávány těžbou v oblasti od pouštního města Arad směrem na jih země, kde krajina místy získává tvář ne nepodobnou české oblasti otevřených lomů Mostecka, a ekonomicky velmi významnou těžbou Mrtvého moře, ze které je získávána v podstatě třetina světové produkce bromu.[37] Tato těžba však značně urychluje vysychání Mrtvého moře a má vysokou spotřebu sladké vody. Navíc obdobná těžba probíhá na druhé straně v Jordánsku a pomalu se naplňuje shora uvedená tragédie obecní pastviny. K uvedeným hornickým podmínkám je navíc třeba brát v úvahu vlastnickou strukturu ve vztahu k půdě, jak je popsána dále. Rozbor a porovnání této právní oblasti by byl velmi zajímavý, nicméně tato disertační práce ho nemůže zahrnovat, aniž by se vyhnula nemístnému zjednodušení a zkratkovitosti, a proto bude lepší toto téma zpracovat v samostatném článku či kapitole jiné práce v patřičném rozsahu.

1.4 Shrnutí

Půda má polyfunkční charakter a veškerý život na pevnině je na ní závislý. Úbytek biodiverzity je dnes viditelný. Pro nás snadno pozorovatelná biodiverzita rostlin a živočichů je podmíněna ještě pestřejší biodiverzitou pod povrchem, v půdě, kterou je nutné **chránit před degradací**.

Z právního pohledu je problematika půdy řešena zejména interdisciplinárně. Věnuje se jí právo životního prostředí v rámci složkové i průřezové právní úpravy, samostatně pak pozemkové právo. **Půda není právně definována** a je nutné k ní jako k institutu

[35] Více viz např. Franková, M. a kol. *Úvod do pozemkového práva.* 1. vydání. Beroun: Eva Rozkotová, 2014. 240 s. ISBN 978-80-87488-19-5. S. 228-234. Pekárek, M. a kol. *Pozemkové právo.* 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2015. 486 s. Edice učebnice Právnické fakulty MU, sv. č. 516. ISBN 978-80-210-7750-8. S. 423–438. Damohorský, M. a kol. *Právo životního prostředí.* 3. vydání, 678 s. Praha: C. H. Beck, 2010. ISBN 978-80-7400-338-7. S. 559–571.

[36] Ložisko je nyní v soukromém vlastnictví, těžba neprobíhá a je otázkou, zda se pouze čeká na vhodný okamžik k jejímu zahájení či zda, a to spíše, má ložisko sloužit ke spekulativním účelům na trhu.

[37] Sůl je pouze odpadní produkt.

přistupovat v závislosti na okolnostech. Lze však dovozovat, že absence legální definice nemá negativní dopad. V právu se o půdě pojednává v ustálených a předvídatelných souvislostech, pro které existují definované pojmy, např. parcela či pozemek, zakotvené zejména v katastrálním zákoně. Definice půdy tak k ucelenosti a dokonalosti systému nechybí.

Půda má specifické vlastnosti a funkce, které podtrhují její jedinečnost a které ovlivňují právní, hospodářské, ekonomické i společenské vztahy. Představuje **přírodní zdroj polyfunkčního charakteru**, je nezastupitelná, nerozmnožitelná, nepřenosná a ve smyslu jejího zániku nezničitelná, ztělesňuje však základní složku životního prostředí omezené rozlohy, kterou je možné znehodnotit. Pro člověka představuje základní podmínku života.

Půdu je možné hodnotit z hlediska její kvality a kvantity. Intenzivní zemědělství, využití moderních technologií a schopnost hospodařit na půdě i za nepříznivých podmínek umožňují získat maximum i z malého množství půdy. Tento přístup však představuje hrozbu pro **trvale udržitelný rozvoj** zemědělství a ohrožuje životní prostředí obecně. Racionální využívání půdy a celkový rozumný přístup je ohrožován špatným zacházením s půdou zejména osobou odlišnou od vlastníka ve smyslu tzv. tragédie obecní pastviny, podle které osobní prospěch dominuje nad racionálním využíváním a trvale udržitelným rozvojem. Navzdory tomu zemědělství na státních izraelských pozemcích prosperuje.

Právní postavení problematiky půdy je propojené s dalšími složkami životního prostředí, vedle práva životního prostředí je zde přesah i do práva soukromého, a zároveň zasahuje do dalších vědních oborů, do dalších oblastí lidských zájmů nejen ekonomických a ekologických. Nakládání s půdou má existenciální význam pro naši společnost, proto je s ní třeba nakládat obezřetně a rozumně při vědomí její specifičnosti a jedinečnosti.

2 Historické souvislosti

2.1 Česká republika za posledních sto let

2.1.1 Obecný právní vývoj

Posledních několik let, Český hydrometeorologický ústav hovoří zejména o čtyřech posledních letech, sužuje Českou republiku sucho. Ačkoliv bylo během poslední zimy hodně sněhu a měsíc květen byl nevídaně chladný a deštivý, není v krajině stále dostatek vody a půda i nadále trpí. Nejsou to však pouze přírodní podmínky, které negativně ovlivňují vlastnosti půdy. Svůj lví podíl na současné situaci má též užívání půdy, způsoby nakládání s půdou, ale také historický vývoj na našem území. Vlastnické vztahy, zemědělské využívání půdy, politická a ekonomická situace a mnoho dalších faktorů mají vliv na nakládání s půdou a také na její ochranu. Zejména ve světle zemědělského užívání je s půdou stále naléhavěji spojována otázka její ochrany, což je v dnešním světě nezbytná podmínka pro její možné dlouhodobé využívání.

České území prošlo v průběhu posledních sta let zajímavým právním vývojem jak na obecné úrovni, tak se zaměřením na vlastnické právo a právní vztahy k půdě. V současnosti vnímáme negativní dopady změn vlastnických poměrů v uplynulém století ve spojení se změnami klimatu a moderním způsobem hospodaření s půdou, které všechny společně doplněné o další přírodní změny a společensko-politické události mají negativní dopad především na zemědělské užívání půdy. Pro porozumění současné situaci v České republice a možnost srovnání problematiky s jinými zeměmi, v této práci se Státem Izrael, je nutné zabývat se historickým vývojem na našem území se zdůrazněním událostí, které ovlivnily vývoj nakládání s půdou a její ochranu. Zatímco izraelská právní historie nemůže být v obecném povědomí čtenáře této práce, lze předpokládat, že obecné povědomí o vývoji státu a práva na území České republiky je na takové úrovni, že postačí v této kapitole učinit pouze krátké přehledné vymezení relevantních období vývoje práva a těmito etapami se podrobněji zabývat již s konkrétním zaměřením na vlastnické právo a vztahy k půdě, což také pomůže k pochopení současného stavu na „trhu“ s půdou v naší zemi, kdy je možné pozorovat hlad po zemědělské půdě v městských periferiích, která je ve velkém zastavována rozměrnými budovami užívanými pro výstavbu skladových a zásobovacích hal městských obchodů a nákupních center.

S ohledem na to, že historický vývoj na území České republiky je skutečností velmi známou a není cílem této práce takové historické notoriety rozebírat, je následující text zaměřen na vývoj z pohledu pozemkového a vlastnického práva, který je ovládán pozemkovými reformami, socialismem a následnou privatizací a podle těchto vůdčích charakteristik bude také vývoj etapizován.

2.1.2 Právní vývoj ve vztahu k půdě

Izraelská moderní historie posledního století začíná rokem 1917. Česká právní historie posledního století bude proto popsána pro srovnatelné časové období. Pro přehlednost bude historický vývoj rozdělen na meziválečné období let 1918–1935 označované jako období první pozemkové reformy, následuje období druhé pozemkové reformy let 1945–1950. Po tomto období přerozdělování přichází socialistickou doktrínou ovlivněné roky 1948–1990, a od sametové revoluce již následuje moderní období posledních tří dekád, tedy období let 1989 až dodnes, které je ve znamení transformace, restituce a privatizace.

Období první pozemkové reformy je vymezeno roky 1918–1939 a bývá označováno jako období tzv. první republiky (do přijetí Mnichovské dohody v roce 1938) a následující druhé republiky od 1. října 1939 do 14. března 1939. Jedná se o období ohraničené koncem první světové války 11. listopadu 1918 na straně jedné a začátkem druhé světové války 1. září 1939 na straně druhé. V této etapě vzniklo dne 28. 10. 1918 samostatné Československo, když nejvyšší zákonodárný orgán Národní výbor schválil zákon č. 11/1918 Sb. z. a .n, o zřízení samostatného československého státu. Dohodové státy daly kladné stanovisko k republikánské formě státu a byl vytvořen nejvyšší zákonodárný orgán se zachováním poměrů českých politických stran dle dohody. Z právního hlediska byly tyto záměry zakotveny v prozatímní ústavě, která spolu s recepční normou vytvořila provizorní ústavní základy nového státu. Oba zákony byly schváleny dne 13. listopadu 1918 zák. č. 37/1918 Sb. z. a n.[38] Recepční normou byla zajištěna kontinuita právního řádu, když došlo k převzetí právního řádu z doby Rakouska-Uherska, který byl dále označován jako československý, a bylo z něho použito vše, co neodporovalo novému uspořádání země. Následně přijalo Národní

[38] Malý, K. a kol. *Dějiny českého a československého práva do r. 1945*Praha: Leges, 2010. 4. vydání. 640 s. ISBN 978-80-87212-39-4. S. 319 a násl.

shromáždění československé Ústavní listinu Československé republiky, která byla vyhlášena ve sbírce zákonů a nařízení dne 6. března 1920 a stejného dne nabyla účinnosti a byla považována za první stálou, tedy neprovizorní Ústavu samostatného státu. Tato ústava zůstala beze změn až do roku 1938 a byla ceněna pro svou demokratičnost. V období prvních let po vzniku Československé republiky se staly velmi citlivou otázkou záležitosti náboženské a církevní a období bylo ovládáno snahou o změnu základních principů převzaté právní úpravy církevně právních a náboženskoprávních vztahů.[39]

V zákonodárství let 1919–1920 se s ohledem na konec první světové války, vliv bolševické revoluce, rozpad rakousko-uherského impéria a v neposlední řadě na hlad jako takový, začala projevovat socializace ve formě omezování soukromého vlastnictví. Konkrétní vyjádření našel tento princip v té době v oboru hornictví. Rozvoj republiky byl poznamenán celosvětovou hospodářskou krizí let 1929–1933 a začaly se objevovat národnostní rozpory.

Potřeby různých sociálních skupin ve společnosti po první světové válce volaly po pozemkové reformě, která by přinesla novou úpravu vlastnických vztahů k půdě a zajistila by přesun zejména šlechtické půdy do vlastnictví domácích podnikatelů, Čechů a Slováků, a spravedlivější rozdělení pozemků. Tyto přesuny pomohla kromě pozemkové reformy realizovat nostrifikace a repatriace cenných papírů.

Podstatou pozemkové reformy bylo zabrání habsburského majetku a velkostatků. Prvotním impulsem pro pozemkovou reformu byl listopadový zákon č. 32/1918 Sb. z. a n., o obstavení velkostatků. Tento zákon sice ještě přímo nezabral velkostatky, ale omezil jakékoli dispozice s nimi. Majetek byl zabrán až tzv. záborovým zákonem z jara následujícího roku, tedy zákonem č. 215/1919 Sb. z. a n., o zabrání velkého majetku pozemkového. Tento zákon představoval rámec pro provedení reformy v pozemkovém vlastnictví a byl dále proveden a realizován dalšími předpisy. Jedna osoba, resp. titíž spoluvlastníci, směla dle záborového zákona vlastnit maximálně 150 hektarů zemědělské půdy, kam se řadily role, louky, zahrady, vinice a chmelnice, nebo 250

[39] Více viz Malý, K. a kol. *Dějiny českého a československého práva do r. 1945.* 4. vydání. 640 s. Praha: Leges, 2010. ISBN 978-80-87212-39-4. S. 366–373.

hektarů půdy celkem[40]. Zábor pozemků byl nucený a povinný, avšak za náhradu.[41] Některé nemovitosti, mezi které patřily typicky pozemky zemské, okresní a obecní nebo právně i hospodářsky samostatné objekty, byly ze záborů vynechány a zůstaly ve státním vlastnictví[42]. Vyvlastněné pozemky byly ponechány pro obecně prospěšné účely nebo v omezené rozloze přerozděleny do vlastnictví nebo pachtu zemědělcům, drobným živnostníkům, zemědělským družstvům a podobně.

Pro realizaci samotné reformy byl zákonem č. 330/1919 Sb. z. a n. zřízen Pozemkový úřad, který zastupoval stát a jeho zájmy[43] a následné přidělování půdy vč. jeho právního režimu upravil tzv. přídělový zákon, tedy zákon č. 81/1920 Sb. z. a n. Příděl byl umožněn v rozsahu 6 až 15 hektarů půdy s tím, že zákon omezoval možnost združstevnění půdy. Podle tohoto zákona mohlo za stanovených podmínek dojít také k vyjmutí větší plochy, než jak stanoví zákon záborový, pokud se tak stane pro účel ekologický nebo k ochraně historické památky za podmínek stanovených Pozemkovým úřadem.

Pozemková reforma byl náročný a dlouhý proces, který začal v roce 1918 a pro nedostatek financí, ale i zájmu o půdu, byla reforma roku 1936 pozastavena. Následovalo období Mnichovské dohody a Protektorátu Čechy a Morava. Toto období znamenalo z pohledu nakládání s půdou velkou ztrátu co do rozlohy půdy, z ostatních hledisek není toto období pro téma této práce tolik významné.

Začátkem května roku 1945 skončila v Evropě druhá světová válka. Tento milník je také začátkem **období tzv. druhé pozemkové reformy**, která trvala téměř patnáct let. Toto období je vhodné rozdělit na tři části. Rokem 1945 je uvozeno první období charakteristické vydáním tzv. prezidentských dekretů o konfiskaci majetku, z nichž pro

[40] Výjimku představovala možnost vyvlastnění půdy pod meze stanovené obecnými principy, pokud byla naléhavá potřeba půdy v daném místě, zabraná půda tuto potřebu nepokryla a bylo to v zájmu obecného blaha. Více viz Malý, K. a kol. *Dějiny českého a československého práva do r. 1945.* 4. vydání. 640 s. Praha: Leges, 2010. ISBN 978-80-87212-39-4. S. 413.

[41] Vzhledem k tomu, že vláda nevydala právní předpis týkající se náhrad, docházelo k zabírání půdy bez náhrady. V zákoně č. 329/1920 Sb. z. a n. byl podrobně upraven postup převzetí majetku, ale nikoliv poskytování náhrad.

[42] Ustanovení § 3 zákona č. 215/1919 Sb. z. a n., o zabrání velkého majetku pozemkového.

[43] Ustanovení § 4 zákona č. 330/1919 Sb. z. a n., o pozemkovém úřadě.

dokreslení situace je několik nejznámějších uvedeno dále. Jedná se o Dekret prezidenta republiky č. 108/1945 Sb., o konfiskaci nepřátelského majetku a Fondech národní obnovy a Dekret prezidenta republiky č. 81/1945 Sb., o některých opatřeních v oboru spolkovém. Dekrety umožnily vyvlastnění majetku ze zákona, a to bez poskytnutí náhrady, přičemž vyvlastnění se na základě Dekretu 12/1945 Sb., o konfiskaci a urychleném rozdělení zemědělského majetku Němců, Maďarů,[44] jakož i zrádců a nepřátel českého a slovenského národa, týkalo též majetku zemědělského, který byl následně přidělován podle dalšího dekretu za přídělovou cenu. K provedení záborů a přídělů podle dekretů měl pravomoc Národní pozemkový fond při Ministerstvu zemědělství.[45] Dekret prezidenta republiky č. 108/1945 Sb., o konfiskaci nepřátelského majetku a fondech národní obnovy, konfiskoval majetek bez náhrady.[46]

Další etapu druhé pozemkové reformy představuje vydání zákona o revizi 1. pozemkové reformy v roce 1947, který umožňuje kontrolu a důsledné provedení první pozemkové reformy. Podle tohoto zákona je nově postupováno i v případě majetku, který původně předmětem záborů nebyl. Následující rok znamenal pozitivně právní završení procesu pozemkové reformy vydáním zákona o nové pozemkové reformě, která byla ovládána principem, podle kterého „půda patří těm, kdo na ní pracují“[47]. Také byla řešena problematika maximální výměry půdy v soukromém vlastnictví a možnost zakládání zemědělských družstev. Došlo k vytvoření jednotné formálně nepolitické organizace Jednotného svazu českých zemědělců, který se stal na základě zákona samosprávnou korporací veřejného práva.[48]

Třetí etapou novodobých českých dějin je **období pozemkového vlastnictví za „socialismu“ let 1948–1989**, které probíhalo ve jménu kolektivizace zemědělství. Z tohoto období pochází také tzv. poúnorová ústava, tedy Ústava z 9. května 1948, která byla následně doplňována. Z hlediska vztahů k půdě byl významný čl. XII, který

[44] Majetek byl ale zachován německým a maďarským občanům, kteří byli aktivně činní v odboji za zachování celistvosti a osvobození Československa.

[45] Kuklík, J. a kol. *Vývoj československého práva 1945–1989.* 727 s. Praha: Linde, 2008. ISBN 978-80-7201-741-6. S. 29–34.

[46] Dekret prezidenta republiky č. 108/1945 ze dne 25. 10. 1945.

[47] Heslo ministra zemědělství J. Ďuriše k vyhlášenému tzv. Hradeckému programu.

[48] Kuklík, J. a kol. *Vývoj československého práva 1945–1989.* 727 s. Praha: Linde, 2008. ISBN 978-80-7201-741-6. S. 81.

potvrzoval sociální a ekonomické proměny poválečného období. Podle znění této ústavy bylo hospodářství založeno na znárodnění nerostného bohatství, průmyslu, velkoobchodu a peněžnictví, vlastnictví půdy podle výše uvedené zásady, že půda patří pracujícím, ochraně drobného a středního podnikání a nedotknutelnosti osobního majetku. Byl zaveden jednotný hospodářský plán, který umožnil zavedení státem řízeného hospodářství.[49] Stěžejní význam měl zákon č. 46/1948 Sb., o trvalé úpravě vlastnictví k zemědělské a lesní půdě. Tento zákon provedl novou pozemkovou reformu v duchu shora uvedených principů a navíc zavedl pojem tzv. nucených výkupů jako formy vyvlastnění za náhradu. Z výkupu půdy byly možné určité výjimky, ale například se výkupu nevyhnula tzv. půda spekulační, tedy taková zemědělská půda ve vlastnictví nezemědělce, kterou vlastník zejména dlouhodobě pronajímal. Vykoupenou půdu pak spravoval a dle pravidel zákonů o pozemkových reformách přiděloval Národní pozemkový fond. Přednostní právo na příděl měli malozemědělci, drobní pachtýři poškození válkou a střední a výkonní zemědělci, kteří o půdu přišli po 1. lednu 1930. Na přidělené půdě byl vlastník povinen pracovat osobně a byl povinen podřídit se případným úpravám půdy na základě zákona.

Do politického zájmu spadalo stále více združstevňování zemědělství, pro jehož účely byly vydávány nové zejména daňové zákony. Komunistická strana rozhodla o nutnosti proměnit zemědělství v souladu s principy socialistické kolektivizace a velkovýroby. Všechna existující družstva se v obcích povinně přeměnila na JZD, Jednotná zemědělská družstva. Ačkoliv byla původně hlásána dobrovolnost členství v těchto jednotných družstvech, režim používal účinné nástroje negativní motivace tak, aby rolníky odmítající kolektivizaci do tohoto kroku donutil. Podle stupně kolektivizace se pak JZD členila do tří různých typů. První typ zavedl společný osev při zachování mezí jednotlivých pozemků a sklizeň se rozdělovala podle úrody z jednotlivých pozemků. Druhý typ byl založen na principu rozorávání mezí s rozdělením sklizně podle vložené pozemkové výměry a poslední typ JZD, který byl také režimem nejžádanější, přivedl družstevníky k hospodaření na společných pozemcích s přídělem úrody podle vykonané práce a s přihlédnutím k vložené výměře pozemků.[50] Popsaným postupem došlo k

[49] Ústavní zákon č. 150/1948 Sb. ze dne 9. května 1948, Ústava Československé republiky.

[50] Kuklík, J. a kol. *Vývoj československého práva 1945–1989.* 727 s. Praha: Linde, 2008. ISBN 978-80-7201-741-6. S. 202-212. Následně začala vznikat i JZD čtvrtého typu, které měly společnou živočišnou a rostlinnou výrobu. Stát využíval mnoho ekonomických, právních i politických nástrojů k naplňování

degradaci vlastnického práva, které bylo omezeno na *nuda proprietas,* tedy tzv. holé vlastnictví, jehož původní obsah se vytratil a vlastnictví s plným obsahem bylo možné převést pouze na stát. Celkovým cílem této politiky bylo převést veškerou půdu do vlastnictví státu. Užívání zemědělských pozemků svými vlastníky bylo výjimečné, v zásadě bylo možné užívat jen pozemky pro osobní užívání, jako je stavba domu, garáže a tak podobně. Půda již nabytá do státního vlastnictví se stala nezcizitelnou a byla k ní pouze zřizována zvláštní užívací práva. Také převody pozemků v soukromém vlastnictví musel odsouhlasit okresní národní výbor a zaregistrovat státní notářství. Převod nezastavěných stavebních pozemků byl umožněn jen do rukou státu nebo příbuzným. Přesto, že komunistický režim vynaložil veškeré možné úsilí ke změně vlastnických vztahů k půdě a k zavedení JZD doslova na každém rohu, v letech 1953–1955 tisíce nespokojených členů z JZD vystoupilo. Vláda na tuto situaci reagovala právními i ekonomickými nástroji, nejdříve represivními, následně prosazováním hospodářských výhod družstev.[51]

V průběhu tohoto období byla v roce 1960 přijata nová ústava[52] s cílem zakotvení principů socialistického státu a socialistického systému, ve kterém má vedoucí postavení dělnická třída a komunistická strana. Postupný vývoj ve společnosti se silnými demokratizačními požadavky a důrazem na výkon práv a svobod znamenal změnu tohoto ústavního zákona v roce 1968 a změnu ústavního uspořádání Československa na federativní republiku. Pražské jaro 1968, jak je toto období nazýváno, se snažila potlačit vojska Sovětského svazu, která pak v sedmdesátých letech přihlížela normalizaci v našem státě s tím, že poslední příslušníci sovětských jednotek setrvali až do sametové revoluce roku 1989, která je bránou pro další období vývoje vztahů k půdě na území České republiky.

Období, které nastalo po sametové revoluci v roce 1989, je možné charakterizovat jako **období restituce, transformace a privatizace pozemkového vlastnictví.**

---

družstevnické idey. Srov. např. *Zemědělskodružstevní právo 1960–1989.* In: Kuklík, J. a kol. *Dějiny československého práva 1945–1989.* 426 s. Praha: Auditorium, 2011. ISBN 978-80-87284-17-9. S. 406–411.

[51] Kuklík, J. a kol. *Vývoj československého práva 1945–1989.* 727 s. Praha: Linde, 2008. ISBN 978-80-7201-741-6. S. 212.

[52] Ústavní zákon č. 100/1960 Sb. ze dne 11. července 1960, Ústava Československé socialistické republiky.

Jedná se o vývojovou etapu opačného charakteru než období předchozí, a to z důvodu převodů pozemku ze státního vlastnictví do soukromých rukou nebo v případě privatizací formou restitucí, kterými jsou napravovány chyby předešlé legislativy zejména co do vztahů k půdě jakož i k ostatním nemovitostem.[53] V této etapě se vyvíjelo také státní uspořádání a dne 1. ledna 1993 vznikla samostatná Česká republika založená na právní kontinuitě s předchozími právními předpisy. Jednalo se o zásadní změnu v ústavně právním vývoji tohoto státu, ale vzhledem k tématu této práce není na místě se jím blíže zabývat.

Z hlediska nakládání s půdou jsou z první dekády tohoto období stěžejní dva právní předpisy, a to zákon č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, a zákon č. 95/1999 Sb., o podmínkách převodu zemědělských a lesních pozemků z vlastnictví státu na jiné osoby.[54] Zároveň byly ústavním zákonem z roku 1990 postaveny na roveň všechny formy vlastnictví.

Navzdory tomu, o jak rozsáhlý proces privatizace se jedná, většina lesních pozemků nebyla do privatizace zahrnuta a zůstala ve vlastnictví státu.[55] Zároveň jsou restituce obecně upraveny lze říci nekoordinovaně, jelikož se jedná o velké množství právních předpisů zahrnující zejména nemovitý majetek. [56] Dne 24.6.1991 byl vydán zákon č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku. Tento zákon se zabývá vydáním zemědělské a lesní půdy, obytných, hospodářských a jiných staveb, patřících k původní zemědělské usedlosti, včetně jimi zastavěných pozemků, a to včetně poskytování náhrad za nevydané nemovitosti a odňatý movitý majetek. Tato právní úprava zrušila zvláštní užívací práva k půdě, která upravila formou nájmu, rozšířila okruh oprávněných osob a podmínila způsobilost státním občanstvím

[53] Samostatnou kapitolou je problematika tzv. církevních restitucí, která má být vyřešena v souladu se zákonem č. 428/2012 Sb., o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi.

[54] Plným názvem Zákon o podmínkách převodu zemědělských a lesních pozemků z vlastnictví státu na jiné osoby a o změně zákona č. 569/1991 Sb., o Pozemkovém fondu České republiky, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů. Tento předpis byl zrušen zákonem č. 503/2012 Sb., o Státním pozemkovém úřadu.

[55] Dnes jsou tyto lesy v rukou státního podniku Lesy ČR, který obhospodařuje více než 1,3 mil. ha státního lesního majetku a 38 tis. km vodních toků a bystřin. Dostupné z https://lesycr.cz/ [nahlíženo 4.7.2019].

[56] Mezi tyto zákony patří např. zákon o zmírnění následků některých majetkových křivd, o vydání domovního majetku a jeho pozemků, zákon o mimosoudních rehabilitacích, a další.

ČR.[57] Zákon upravující některé otázky související se zákonem o půdě[58] rozšířil restituční tituly, zpřísnil způsobilost oprávněných osob a prolomil tzv. rozhodné období pro restituce. A konečně do tohoto výčtu patří také zákon o zmírnění některých majetkových křivd způsobených holocaustem[59], který rozhodné období v těchto souvislostech posunul do roku 1938. Pozemky vydané na základě těchto zákonů byly tvořeny zejména zemědělskou půdou a půdním fondem lesa.[60] Zajímavostí tohoto období privatizace státního majetku je, že pozemky byly privatizovány jen spolu se stavbami, ostatní pozemky byly privatizovány zákonem o podmínkách převodu zemědělských a lesních pozemků z vlastnictví státu na jiné osoby.[61]

V současnosti je pozemkové vlastnictví upraveno jak na ústavní úrovni, tak předpisy soukromého a veřejného práva. Jako signifikantní pro tuto historickou kapitolu uveďme Čl. 11 Listiny základních práv a svobod, který stanoví právo každého vlastnit majetek, vlastnickému právu všech vlastníků pozemků přiznává stejný zákonný obsah a ochranu a zakazuje zneužití vlastnictví.[62] Obecný předpis v této problematice ze

[57] Dnes je v souladu s legislativou Evropské unie umožněno cizincům z nečlenských států vlastnit majetek. Poslední omezení padla s uplynutím pětileté a sedmileté ochranné doby po vstupu české republiky do Evropské unie.

[58] Zákon č. 243/1992 Sb., Zákon České národní rady, kterým se upravují některé otázky související se zákonem č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění zákona č. 93/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

[59] Zákon č. 212/2000 Sb., o zmírnění některých majetkových křivd způsobených holocaustem a o změně zákona č. 243/1992 Sb., kterým se upravují některé otázky související se zákonem č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění zákona č. 93/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

[60] Téma restitucí je velice široké a zahrnuje mnohé oblasti, které nespadají do předmětu této práce, Přesto je na místě zmínit, že došlo k restitucím také co do majetku právnických osob. Ve věci majetku obcí se restituce vztahovala na jejich tzv. historický majetek, dále byl navrácen majetek tělovýchovných organizací, a to jak Československé obce sokolské, tak dalších organizací, a konečně již zmiňovaný majetek církví, jehož restituce byla postavena na konkrétním výčtu majetku.

[61] Zákon č. 95/1999 Sb., o podmínkách převodu zemědělských a lesních pozemků z vlastnictví státu na jiné osoby a o změně zákona č. 569/1991 Sb., o Pozemkovém fondu České republiky, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů.

[62] Čl. 11 Usnesení č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součástí ústavního pořádku České republiky: *(1) Každý má právo vlastnit majetek. Vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu. Dědění se zaručuje. (2) Zákon stanoví, který majetek nezbytný k*

soukromoprávního hlediska, a to zákon č. 40/1963 Sb., občanský zákoník, obsahoval celkovou úpravu vlastnického práva, včetně podílového spoluvlastnictví a společného jmění manželů, věcných břemen, zástavního práva, odpovědnosti za škodu, dědění, smlouvy a má funkci obecného předpisu. Tento zákon byl nahrazen s účinností od 1.1.2014 novým zákonem č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů. Soukromoprávními aspekty nakládání s půdou ve světle tohoto zákona se blíže zabývá kapitola pátá. Pozemkové vlastnictví státu je řešeno zvláštními zákony, zejména zákonem o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, o státním podniku nebo o Pozemkovém fondu České republiky. V souvislosti s nakládáním s půdou hrají roli i další předpisy veřejného práva, které jsou zejména z oboru práva životního prostředí a snaží se jak regulovat a kontrolovat nakládání s půdou, a to jak z hlediska přírody a přírodních vlivů, tak z hlediska zásahů člověka do přírody, ať podmíněných vydáním příslušných správních aktů, povolení a jiných dokumentů, tak plánovací činností co do využití území a mnohé a mnohé další. Legislativa se postupně stále více zaměřuje na ochranu území, jeho jednotlivých složek z hlediska životního prostředí a na prevenci a vyvíjí se také v souladu s právem evropským, případně mezinárodním.

Z dnešního pohledu mnohých biologů, ekologů a ochránců přírody není možné říci, že by privatizace půdy byla jednoznačné šťastným krokem. Je otázkou, na kolik je v současnosti nastavený systém ochrany půdy dostačující, když za posledních deset let ubylo přibližně 10 % té nejkvalitnější orné půdy a denně nadále ubývá dalších přibližně 10–13 ha půdy.

---

zabezpečování potřeb celé společnosti, rozvoje národního hospodářství a veřejného zájmu smí být jen ve vlastnictví státu, obce nebo určených právnických osob; zákon může také stanovit, že určité věci mohou být pouze ve vlastnictví občanů nebo právnických osob se sídlem v České a Slovenské Federativní Republice. (3) Vlastnictví zavazuje. Nesmí být zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy. Jeho výkon nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem. (4) Vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu. (5) Daně a poplatky lze ukládat jen na základě zákona.

2.2 Izrael za posledních sto let

2.2.1 Obecný právní vývoj

Zásadní vliv na právo a právní systém ve státě má jak historie daného státu, tak společenské uspořádání, kultura, ekonomika a v neposlední řadě také geografie. Tato kapitola se proto bude věnovat historickým aspektům státu Izrael, právním předpisům a souvislostem za období posledních přibližně sta let jednak z hlediska obecného úvodu do historie tohoto právního prostředí, tak s bližší pozorností věnovanou nakládání s půdou. Historie státu Izrael a jeho území je velmi komplexní a komplikovaná, ale také jedinečná a do značné míry velmi specifická, a tím je také velmi zajímavá. Cílem této kapitoly je poskytnout srozumitelný věcný vhled do historických událostí a souvislostí relevantních pro téma této práce, proto se nemůže vyhnout některým zjednodušením a do jisté míry také zkratkovitosti ve výkladu okolností, které se k tématu vztahují jen okrajově, i když jejich historický význam je značný. Stěžejním obdobím pro účely této práce začíná s působením Britů na izraelském území, avšak pro úplné souvislosti je třeba krátce nastínit i zásadní události z této době bezprostředně předcházejícího období osmanské říše.

Pojem izraelské právo, které představuje právo současného moderního Státu Izrael a o kterém budeme hovořit, je třeba oddělit od historického židovského práva úzce propojeného s náboženstvím, morálními a obyčejovými pravidly a zásadami.[63] Izraelské právo dnes je kombinací prvků jak současných a moderních, tak historických, neboť čerpá a navazuje na předchozí vývoj práva na daném území, zejména na období Osmanské říše a Britského mandátu, a zároveň utváří nový, nikoliv však diskontinuitní samostatný právní systém.[64] Na vrcholu hierarchie izraelských pramenů práva dnes stojí zákony jakožto primární normotvorba, v jejichž rámci je právo aplikováno za užití precedentů, které jsou též prameny práva. Ze zákonů vyplývá pravomoc vlády a

[63] Židovské právo historicky náleží jak starověkým státním útvarům ovládaným židovským etnikem a starověkým židovským nábožensko-sociálním a kulturním systémem, tak i do židovských diaspor od konce starověku až po novověk.

[64] Více viz např. ČEJKA, M. *Právní řád Státu Izrael a Common Law*. In: Common Law Review. Issue 3, pol. 06, 2003. BOHÁČEK, M., MACHŮ, M. *Základy izraelského obchodního práva se zaměřením na právo duševního vlastnictví.* 1. vyd., 112 str. Praha: Wolters Kluwer, 2015. ISBN 978-807-5520-388.

příslušných orgánů k utváření sekundární normotvorby, uplatní se stále také právní obyčeje a obchodní zvyklosti. Zejména v oblasti manželského práva jsou pak uplatňovány náboženské právní předpisy.[65] Celkově je pak izraelský právní systém kombinací kontinentálního práva a angloamerického common law s prvky práva náboženského.

Právní historie Státu Izrael a jeho území před založením státu se rozpadá do v zásadě tří jasně ohraničených období. Prvním je čtyři století trvající období osmanského impéria v letech 1517 až 1917, navazuje tzv. britské mandátní období v rozmezí let 1917 až 1948 a od založení samostatného demokratického státu Izrael v roce 1948 je vymezeno poslední období, které trvá dodnes.

Nejstarší právně relevantní období je **doba osmanské nadvlády** a osmanského impéria, jehož součástí bylo území dnešního Izraele od roku 1517, kdy osmanský sultán porazil Mamlúky, až do roku 1917, ve kterém Britové přišli na toto území v souvislosti s událostmi první světové války.
Nejdůležitějším a zároveň základním právním počinem tohoto období je rozsáhlý právní předpis z let 1869–1876 s názvem *Majalla*[66] založený na principech arabského práva sunnitské školy Hanáfí[67], který byl navzdory svému původu používán též nemuslimskými soudci v různých částech impéria. Tento kodex však nezahrnoval zejména práva statusová a tato právní část byla ponechána v rukou příslušných náboženských autorit. Účinnost kodexu *Majalla* na izraelském území byla výslovně zrušena v roce 1984 na základě zákona o jeho zrušení. V platnosti byly ponechány jen islámské soudy podle práva šaría řešící statusové otázky muslimů. Některá ustanovení však byla převzata do nově vznikajících izraelských právních předpisů. Jiná naopak vyšla z užívání, jelikož byla v moderní obchodní společnosti té doby již obtížně

[65] Manželství je v Izraeli uzavíráno vždy podle práva náboženské komunity, do které snoubenci patří. Občané židovského původu nemají na území státu možnost uzavřít civilní sňatek, ačkoliv nejsou věřící a s daným náboženstvím se prostě narodili. Za účelem civilního sňatku tak mnohdy cestují do jiných zemí, velmi často na řeckou část Kypru, ale také do České republiky, aby nemuseli podstoupit náboženský obřad.

[66] Též *Mejelle* či *Mecelle*.

[67] Též *Hanafi* či *Hanífovský mazhab* podle zakladatele, kterým byl Abū Ḥanīfa an-Nu‘man ibn Thābit. Jedna ze čtyř základních sunnitských právních škol.

použitelná a hlavně nedostatečná, například zcela chyběla obecná úprava smluvního práva a byly upraveny jen určité smluvní typy. Další osmanské právní předpisy byly jednak odvozené od zákoníku *Majalla*, jednak byly ovlivněny zejména evropským právním prostředím, ze kterého je největší význam přikládán inspiraci francouzským právem.[68] Ani z jednoho z těchto inspiračních zdrojů však nebylo podle všeho čerpáno při vytváření osmanského zákona o nemovitostech v roce 1858, který byl podle všeho vytvořen nezávisle na těchto inspiračních zdrojích. Ačkoliv je zde zřejmé ovlivnění některými principy muslimského práva, jedná se v zásadě o sekulární právní předpis. Tento zákon byl také přezdíván zákon feudálního národa, a to na základě toho, že dobyté území bylo převedeno na dobyvatele a pozemky byly vydány obyvatelům, aby ji obsadili, nebo zůstávala ve vlastnictví dobyvatele a obyvatelům byla taková půda svěřena, aby na ní pouze hospodařili.[69]

Konec prvního období je dán porážkou Osmanů Brity v roce 1917, která byla následně v roce 1922 vyřešena na mezinárodně právní úrovni rozhodnutím, a sice rozhodnutím Společnosti národů jakožto mezinárodní organizace vzniklé na základě pařížské mírové konference po první světové válce, dle kterého byl založen **Britský mandát Palestina** jako mandátní území Velké Británie. Pod správu Britského mandátu spadalo území dnešního Izraele, Západní břeh a Jordánsko. Toto řešení bylo zvoleno jako vhodnější než ustanovování kolonií v územích získaných z nadvlády tehdejšího Německa a Osmanské říše. Obdobně byl na Blízkém východě ustaven Britský mandát pro Irák a Francouzský mandát pro Libanon a Sýrii. Mandátní území byla takto spravována spojeneckými silami pod mezinárodním dohledem, ve funkci dohlížejícího orgánu byla Společnost národů a předpokladem bylo, že se tato území pod mandátní správou stanou do budoucna nezávislými zeměmi[70], přičemž Palestina získala status mandátního území typu A, který označoval teritorium, u kterého se očekávalo brzké nabytí nezávislosti, navíc zde byl podporován rozvoj sionistické myšlenky o židovském národním domově.

---

[68] GELPE, Marcia. *The Israeli legal system*. Durham: Carolina Academic Press, 2013. ISBN 978-1-59460-868-1. S. 47-48.

[69] FRIEDMAN, Daniel. *The Effect of Foreign Law on the Law of Israel: Remmants of the Ottoman Period*. Israel Law Review, Vol. 10, No. 2, 1975, s. 201.

[70] GELPE, Marcia. *The Israeli legal system*. Durham: Carolina Academic Press, 2013. ISBN 978-1-59460-868-1. S. 48.

Ještě v roce 1922 přijali Britové Zákon o Palestině (*The Palestine Order in Council*), který byl společně s mandátními smlouvami základem pro Britsko-sionistickou spolupráci. Britská mandátní správa v nich převzala odpovědnost za vytvoření takových právních podmínek, aby mohlo dojít k výstavbě židovské „domoviny". Se Sionistickou organizací se zavázala ke spolupráci v ekonomických, sociálních a dalších záležitostech souvisejících se vznikem židovského národního státu. Stanov obsahovaly ustanovení proti rasové a náboženské diskriminaci a zakotvovaly občanskou rovnost, ale další forma vzájemné spolupráce blíže podrobněji vymezena nebyla. Nebylo stanoveno, co představuje dokončení výstavby domoviny, stanovy ani nedefinovaly, co tímto termínem přesně označují. Třetí článek pouze obecně stanovil, že „*až nastanou vhodné podmínky, správci podpoří lokální autonomii*".[71] Ačkoliv právní rámec Britsko-židovské spolupráce v mandátním palestinském území nebyl propracovaný do hloubky a zakládal se z velké části na rámcových dokumentech, fungovalo základní schéma, podle kterého bylo území spravováno Brity a Židé mezitím zemi v přistěhovaleckých vlnách systematicky osidlovali.

Během kolonizace palestinského území osidlovali přistěhovalečtí Židé území kolektivně a zakládali zemědělské osady kolektivního hospodaření známé jako kibucy. Zcela první kibuc hospodařící se svěřenou půdou začal fungovat dokonce již v roce 1909[72] a stal se pro následující přistěhovalecké vlny inspirací fungující v různých obměnách uspořádání dodnes. Zákon o Palestině navíc zavedl kontinuitu právního systému, když ponechal osmanské právní předpisy i nadále v účinnosti, a možnost jeho dalšího rozvoje a modernizace prostřednictvím zákonů přijatých britským mandátem. V zákoně bylo také stanoveno, že právo má být aplikováno v souladu s podstatou britského systému *common law* a principem ekvity spolu s procesními pravidly v souladu s pravidly britských soudů včetně soudů smírčích[73], což ve svém důsledku zakotvilo common law do izraelského právního systému natolik, že tento právní systém hraje podstatnou roli v izraelském smíšeném právním systému dodnes.

---

[71] Rozhodnutí Společnosti národů C.529.M.314.1922.VI. ze dne 24. 7. 1922. *Mandate for Palestine – League of Nations decision confirming the Principal Allied Powers' agreement on the territory of Palestine.* Dostupné z: https://www.un.org/unispal/document/auto-insert-201057/ [nahlíženo 14. 5. 2019].

[72] Prvním kibucem byl kibuc Deganija, druhým kibuc Chadera.

[73] Zákon o Palestině, 1922, *Section 46: Law to be applied*.

Nově vytvářené britské zákony měly původ ze dvou zdrojů. Jedním byly platné zákony Velké Británie a druhým zákony používané v jiných oblastech pod britskou nadvládou jako třeba Austrálie nebo Kypr. Zákony z obou těchto zdrojů měly trvalý vliv na izraelské právo po ustanovení nového státu v roce 1948.[74] Britská správa zanechala zásadní strukturální uspořádání práva, soudní systém a procesní právo typu *common law*, precedenty, které se zpočátku existence Státu Izrael prosazovali i proti kodifikacím typu kontinentálně-evropského.[75]

Dne 14. května 1948 byl založen moderní **Stát Izrael**. K jeho založení a k zavedení demokratického právního státu bylo klíčových těchto šest právních dokumentů: Rezoluce 181 Valného shromáždění Organizace spojených národů ze dne 29. listopadu 1947, Deklarace o založení Státu Izrael ze dne 14. května 1948, Zákon o právu a správě z roku 1948, Zákon o ústavodárném shromáždění a Přechodný zákon z roku 1949 a konečně Zákon o základech práva z roku 1980.

Rezoluce 181 Valného shromáždění Organizace spojených národů, známá též jako Rezoluce 181, stanovila nejpozdější možné ukončení Britského mandátu a rozdělila území na židovský a arabský stát a internacionalizovala Jeruzalém, čímž nebyly uspokojeny ani požadavky Židů, ani Arabů. Došlo tím k vymezení území, která podle převažujícího obyvatelstva měla připadnout buď židovskému, nebo arabskému státu, což ale v každém případě znamenalo, že území obou států by bylo diskontinuitní, složené z dílcích oddělených území a Jeruzalém by nebyl součástí ani jednoho státu. Arabská komunita včetně sousedních arabských států toto řešení odmítla, židovská komunita naopak toto rozdělení oslavovala.
Britové se rozhodli ukončit režim svého mandátu ke dni 15. května 1948. Den před tímto datem se sešla Židovská lidová rada, aby deklarovala založení státu s účinkem ke dni ukončení britského mandátu. Deklarace o založení Státu Izrael byla sepsána tak, aby naplnila co nejvíce podmínek k založení státu stanovených v Rezoluci 181 a nastavila podmínky pro ustavení Prozatímní vlády, která bude mít za úkol ustavení trvalé vlády

[74] GELPE, Marcia. *The Israeli legal system*. Durham: Carolina Academic Press, 2013. ISBN 978-1-59460-868-1. S. 50.

[75] BOHÁČEK, M., MACHŮ, M. *Základy izraelského obchodního práva se zaměřením na právo duševního vlastnictví,* 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2015, 112 str. ISBN 978-807-5520-388. S. 15.

státu. Právo Židů na vlastní stát bylo opřeno o židovskou historii a o přirozené právo židovského lidu být pány svého osudu ve svém vlastním suverénním státě. Deklarace obsahovala také mnohé právní principy, které byly dále vtěleny do izraelské legislativy, která mimo jiné měla za úkol naplnit i zbylé, Deklarací nedotčené, podmínky pro založení státu.[76]

Nařízení o právu a správě je na rozdíl od předešlých dokumentů čistě právním předpisem. Jak je blíže rozvedeno v kapitole čtvrté, jedná se vzhledem ke svému obsahu o recepční zákon, prostřednictvím jehož ustanovení přijal nově vzniklý stát Izrael téměř všechny zákony, které dosud upravovaly právní vztahy na daném území s výhradou oblastí podléhajících nutně nové právní úpravě v souvislosti s ustavením nového demokratického státu a jeho státních orgánů. Došlo tím k recepci starého osmanského práva i použitelné legislativy z období Britského mandátu, a tedy k legislativní kontinuitě, a také stanovení podmínek pro ustavení Prozatímní státní rady a Prozatímní vlády.

Vzhledem k tomu, že Prozatímní státní rada nebyla demokraticky zvoleným orgánem, ale sestávala z členů, jejichž jména byla uvedena v příloze ke shora jmenovanému zákonu, vydala dne 14. ledna 1949 tato Prozatímní rada zákon, kterým svěřila zákonodárnou moc do rukou demokraticky zvoleného orgánu. Tímto orgánem byla Ústavodárná rada, do které proběhly demokratické volby jedenáct dní po vydání tohoto Zákona o Ústavodárné radě. Rada tedy měla v sobě snoubit jak funkci orgánu, který připraví návrh psané ústavy, tak orgánu s legislativní mocí. K sepsání ústavy sice nedošlo[77], ale legislativní funkci rada přijala a přeměnila se v první izraelský parlament zvaný Kneset[78]. Tento přechod a ustanovení Knesetu bylo právně podloženo Přechodným zákonem (*Transitional Law*) z roku 1949, díky kterému měl Stát Izrael svou první vlastní demokratickou vládu a byl zcela nezávislý při připravování svých právních předpisů.[79]

---

[76] GELPE, Marcia. *The Israeli legal system*. Durham: Carolina Academic Press, 2013. ISBN 978-1-59460-868-1. S. 55, 57.

[77] K důvodům, proč se tak nestalo, viz např. GELPE, Marcia. *The Israeli legal system*. Durham: Carolina Academic Press, 2013. ISBN 978-1-59460-868-1, Kapitola 8: Ústavní právo.

[78] Odvozeno od hebrejského slova כנס – kenes, které je výrazem pro shromáždění.

[79] GELPE, Marcia. *The Israeli legal system*. Durham: Carolina Academic Press, 2013. ISBN 978-1-59460-868-1. S. 61.

Od vzniku Státu Izrael tak započalo období budování samostatného práva, které se zpočátku vyznačovalo zaplňováním mezer vzniklých recepcí mandátního britského práva, avšak s prioritou nového práva izraelského. Za účelem zamezení skokovým změnám ve vývoji práva bylo přistoupeno k tzv. „kodifikaci po etapách“, díky které bylo v období let 1960–1980 přijato na 20 dílčích kodexů, mezi nimi též **Pozemkový zákon** (*the Land Law*) z roku 1969. V polovině osmdesátých let byl ustaven výbor expertů vedený předsedou Nejvyššího soudu profesorem Aharonem Barakem. Tento tým měl za úkol integrovat uvedené zákony a vytvořit tak kodex občanského práva. První návrh občanského zákoníku vznikl v roce 2004, v roce 2011 prošel i prvním čtením Knesetu. Cesta k jeho přijetí se ukázala být velmi komplikovaná a přijetí myšlenky nutnosti kodifikace práva, které je upraveno v různých zákonech a tento dosavadní systém je funkční, není tak samozřejmé.[80] Již osm let je tak zákoník připravován ke konečnému přijetí, ke kterému však ke dni uzavření tohoto rukopisu nedošlo.

2.2.2 Právní vývoj ve vztahu k půdě

Srovnání vlastnického práva z období založení státu Izrael v roce 1948 se současným stavem izraelského práva ukazuje, že prošlo dalekosáhlými změnami, a to zejména v oblasti práva pozemkového. V období vzniku státu bylo pozemkové právo *de facto* převzato z práva osmanského. A tento stav přetrval i po dobu britského mandátu v letech 1917–1948. Není bez zajímavosti skutečnost, že toto právo vzniklo a bylo formováno v Osmanské říši již od roku 1517 a až do roku 1917, kdy území dnešního Izraele bylo historicky součástí této říše.

Na základě recepčního zákona z roku 1948 nově vzniklý stát Izrael přijal téměř všechny zákony, které dosud upravovaly právní vztahy na daném území, ať se jednalo o právo osmanské či britského mandátu, s výhradou nutných změn, které plynou z ustavení nového samostatného demokratického státu a jeho státních orgánů. Přičemž dle znění čl. 11 tohoto právního předpisu má případné nové izraelské právo aplikační přednost.[81]

[80] Einhorn, Talia. *The Common Law Foundations of the Israeli Draft Civil Code – A Critical Review of a Paradigm-Shifting Endeavor* (February 15, 2016). Rabels Zeitschrift 80 (2016) 93-129. Dostupné z SSRN: https://ssrn.com/abstract=2909272 [nahlíženo 15.05.2019].

[81] Zákon o právu a správě (*Law and Administration Ordinance*) z roku 1948.

Právní systém nového Státu Izrael tak do sebe inkorporoval jak zbytky starého osmanského práva, tak i značnou část legislativy z období Britského mandátu (spolu s velkou částí britského práva) a v oblastech osobního statutu i právo různých religiózních komunit – židovské právo, muslimské právo a právo křesťanské (církevní). Záleželo hlavně na rozhodnutích samotných soudů, jaká část původního práva Palestiny bude zachována a jaká část bude v důsledku vzniku nového státu pozměněna. Obecné soudy pod vedením Nejvyššího soudu tehdy zvolily konzervativní přístup, který byl značně vzdálený aktivistickému přístupu dnešní izraelské justice.[82]

Oblast vlastnických vztahů k nemovitostem následně upravil až **Základní zákon**[83] z roku 1960, a to v podstatě jedním článkem, dle kterého izraelské nemovitosti není

[82] ČEJKA, M. *Právní řád Státu Izrael: Role Common Law v Izraelském právu.* In*:* Common Law Review, Vol. 2, No. 3, 2002, s. 19–20.

[83] Ústava v Izraeli nemá podobu psaného ústavního zákona a není tedy ani kodifikovaná. Nahrazuje ji množství základních zákonů nazvaných jednotlivě *Chokej jesod* – חוקי יסוד, *Basic Laws*, přičemž každý upravuje jinou právní problematiku. Mezi základní zákony Izraele patří dnes třináct právních předpisů. Jedná se o následující fundamentální zákony s váhou ústavních předpisů v chronologickém pořadí: Kneset (izraelský parlament) ze dne 12. února 1958, první základní zákon Knesetu vůbec, dále Izraelská půda ze dne 25. července 1960, více viz následující poznámka; Prezident státu ze dne 16. června 1964, v ustanovení tohoto zákona je zakotveno, že tato problematika byla dosud řešena roztříštěně jinými zákony; Vláda ze dne 13. srpna 1992, tento základní zákon byl dvakrát novelizován kvůli právní úpravě volby předsedy vlády, první novela v roce 1992 zavedla přímou volbu premiéra Knesetem a zrušila do té doby platnou přímou volbu předsedy vlády, z tohoto zákona byla odstraněna různá ustanovení, která se následně podařilo vtělit do nového zákona o vládě z roku 2001, který nabyl účinnosti v roce 2003 v souvislosti s volbami do parlamentu; Státní ekonomika ze dne 21. července 1975; základní zákon o armádě ze dne 31. března 1976 byl vytvořen na základě nařízení o izraelských obranných složkách z roku 1948, které dále rozvíjí a zakazuje existenci jiných ozbrojených složek ve státě kromě těch, které jsou zřízené dle zákona. Další základní zákon ze dne 30. července 1980 stanoví, že Jeruzalém je hlavní město státu Izrael, pojednává o celistvosti a jednotě města a soustředí do toho předpisu ustanovení o národních institucích, která byla do té doby také roztříštěna v jiných právních předpisech. Základní zákon o moci soudní ze dne 28. února 1984 stanoví základní zásady nezávislého soudnictví včetně pravomocí vrchního soudu, avšak nezapracovává soudní pravomoc přezkumu zákonnosti právních aktů, tuto problematiku odkazuje do základního zákona o legislativě, který však nebyl dodnes vydán. Dne 15. října 1988 byl vydán základní zákon o státním kontrolorovi. Následující základní zákon byl zákon o svobodě povolání ze dne 3. března 1992, novelizován dne 8. března 1994, zakládá právo každého občana nebo obyvatele vykonávat jakoukoli profesi, povolání nebo podnikání, pokud zákon ctící hodnoty státu Izrael nestanoví jinak a zároveň stanoví speciální podmínky umožňující změnu tohoto zákona. Právním předpisem na pomezí ústavních hodnot a ochrany základních lidských práva a svobod je společně s právě uvedeným též

možné zcizit. Tento zákon jednak zavádí legislativní zkratku pro nemovitosti, kterými jsou pozemky, domy, budovy a vše trvale spojené se zemí, a dále stanoví, že vlastnické právo k izraelským nemovitostem, kterými jsou nemovitosti ve vlastnictví státu jako takového nebo jsou ve vlastnictví Úřadu rozvoje či Židovského národního fondu, nelze na jiného převést ani prodejem, ani jiným způsobem.[84] Zákon ale nevylučuje možnost jiného nakládání s takto specifikovanými nemovitostmi, např. je tak možné propachtovat či pronajmout takto vlastněné pozemky, a to na 49, resp. 98 či dnes již i

---

základní zákon ze 17. března 1992 o lidské důstojnosti a svobodě, který měl být společně s předchozím uvedeným základním zákonem o svobodě povolání součástí souhrnného základního zákona o lidských právech. Vzhledem k rozdílným názorům na základní lidská práva a opozičnímu názoru náboženských politických stran k některým ustanovením byly uzákoněny pouze tyto dva dílčí zákony. V zákoně o lidské důstojnosti a svobodě je stanoveno, že základní lidská práva v Izraeli jsou založena na uznání hodnoty člověka, posvátnosti jeho života a skutečnosti, že je svobodný. Cílem zákona je bránit lidskou důstojnost a svobodu, aby byly v základním zákoně vytvořeny hodnoty státu Izrael jako židovského a demokratického státu. Vzhledem k přesahu tohoto předpisu do lidskoprávní roviny je i k jeho změně nutné splnění přísnějších pravidel. Zákonem poslední dekády reagující na aktuální potřeby společnosti je základní zákon o referendu ze dne 12. března 2014, který zakotvuje povinnost danou již běžnými předpisy k provedení referenda v případě uzavření dohody, podle které právo, soudní moc a ani správa státu Izrael se již nebude vztahovat na suverénní území, a to do té doby, dokud nebude taková dohoda schválena většinou členů parlamentu. V případě, že je dohoda přijata minimálně 80 členy Knesetu, není uspořádání referenda nutné. Předposlední zákon je základní zákon o státním rozpočtu na roky 2017 a 2018, který stanoví pro toto období rozpočtovou „dvouletku“, a konečně poslední základní zákon z 18. června 2018 o Izraeli, národním židovském státě. Jedná se o značně kontroverzní zákon, který vyvolal bouřlivé reakce a debaty i daleko za hranicí státu. Podle tohoto právního předpisu je Izrael výlučně židovský národní stát zakládající právo na sebeurčení židovského národa v tomto státě, součást identity země tvoří národní symboly (vlajka, židovský svícen menora, hymna, hebrejský kalendář), svátky a Den nezávislosti, přičemž celý Jeruzalém, tedy vč. území tzv. východního Jeruzaléma, je jediným hlavním městem a hebrejština je jediným úředním jazykem. Arabština je tak jen jazykem se speciálním statusem, který lze používat při styku s úřady, ačkoliv dosud byly úředními jazyky hebrejština i arabština. Kontroverzní zakládání židovských osad je v zákoně označeno jako národní zájem. Originální znění základních zákonů je dostupné online na webových stránkách Knesetu https://main.knesset.gov.il/pages/default.aspx [navštíveno dne 17. 6. 2019].

[84] Základní zákon: Izraelská půda, zákon ze dne 25. července 1960. Originální název zněl *mekarkej ha-em,* národní nemovitosti, současný název v hebrejštině je *mekarkej jisrael,* tedy nemovitosti státu Izrael. V případě studia izraelských právních předpisů je třeba případné anglické překlady číst obezřetně, jelikož mohou být zavádějící. V tomto případě je anglický překlad názvu tohoto zákona *Israel Lands,* přičemž land je obecný výraz pro půdu či pozemek a rozměr nemovitosti obecně dostává až výkladem, zatímco hebrejské slovo *mekarkej* má v sobě význam ve smyslu nemovitosti přítomen od začátku.

více let, přičemž příslušná vlastnická práva podléhají principu publicity, respektive registraci těchto práv ve veřejných rejstřících. Již v období britského mandátu bylo do osmanského práva zavedeno několik málo změn, z čehož nejdůležitější bylo právě zavedení pozemkové evidence založené na známém australském Torrensově systému[85].

Osmanské zákony odpovídaly potřebám jednoduché zemědělské společnosti, ale zcela nevyhovovaly potřebám společnosti izraelské v polovině dvacátého století. Postupně byly proto nahrazovány právními předpisy izraelského parlamentu *Knesetu*, a to zejména v šedesátých a sedmdesátých letech. Hlavní a nejdůležitější právní předpis najdeme v oboru práva vlastnického, a tím je **Pozemkový zákon** z roku 1969.[86] Zejména dvě ustanovení tohoto zákona si v dnešní době zaslouží bližší pozornost. Jedno z těchto ustanovení je zrušovací, které až na drobné výjimky totiž ukončuje platnost veškerých osmanských předpisů vztahujících se k půdě.[87] Druhé ustanovení zrušuje do

[85] Registrační systém prosazený roku 1858 sirem Robertem Richardem Torrensem, premiérem britské kolonie v Jižní Austrálii. Jedná se o evidenci pozemků a jejich převodů, kterou vytváří a vede stát. Záznam v registru představuje nevyvratitelný důkaz o tom, že osoba v registru zapsaná je vlastníkem pozemku a též o souvisejících záznamech. Vlastnictví k pozemku je převedeno na základě zápisu převodu vlastnického práva a nikoliv na základě tzv. „deeds", v tomto právním smyslu „z titulu smlouvy". Nabyvatel příslušných práv k pozemku se zapíše do systému vedeného katastrálním úřadem a obdrží od registrujícího úředníka osvědčení o vlastnickém právu, což je kopie zápisu v rejstříku. V případě dalšího převodu vlastnictví se musí nový vlastník opět zaregistrovat a obdrží opět osvědčení o svém vlastnickém právu. Systém přináší zejména výhodu vyšší jistoty co do nároků na půdu a zjednodušení jednání, která se půdy týkají. Tento systém byl využíván v mnoha zemích, zejména zeměmi Commonwealthu (Commonwealth of Nations, tedy Společenství národů, sdružení Spojeného království Velké Británie a Severního Irska, jeho bývalých kolonií a dominií). Působnost registru byla rozšířena též na další instituty související mimo jiné s hypotékami a dalšími úvěrovými instituty či například pronájmy. Teoreticky má tento systém zaručit vyšší míru právní jistoty. Ve skutečnosti to tak ale mnohdy není. Jednak je nutné pečlivě zkontrolovat titul k danému pozemku před jeho první registrací, a pak je nutné neméně pečlivě zkoumat všechny následující zápisy týkající se dané parcely, přičemž obě tyto činnosti jsou časově a finančně náročné. Izraelský katastr nemovitostí se potýká s oběma těmito problémy, které ho neúměrně zatěžují. Více například v RUOFF, Theodor B. F. *An Englishman Looks at the Torrens Systém* In SMITH, R. J. *Property Law.* 7. vyd. Nakladatelství Pearson - Longman imprint, 2011. S. 432–543. ISBN 1408279320.

[86] Hebr. חוק המקרקעין, Chok Ha-Mekarkin – Pozemkový zákon z roku 1969.

[87] Pozemkový zákon, 1969. Article Two: Repeal of Laws – Transitional Provisions. 158. „*There are hereby repealed (1) the Ottoman Land Code of A.H. 1274 and all other Ottoman legislation relating to immovable property*; (…)."

té doby platný odkaz na právo britské, které mělo význam jako pramen práva v situacích, které zatím nebyly upraveny právem izraelským.[88] Pozemkový zákon tak znamenal pro Izrael zásadní změnu co do právních vztahů souvisejících s půdou, které byly až do jeho přijetí v roce 1969 ovládány právem osmanským a právem britským. Od přijetí těchto dvou historických pramenů práva se vývoj právní úpravy pozemkového práva ubíral svou vlastní cestou. Oblasti, které zůstaly upraveny osmanským právem, měly tento speciální režim zachován zejména z politických důvodů.[89]

I český právní vývoj procházel ve dvacátém století změnami, které odborná literatura ráda popisuje slovem „turbulentní". Přesto se na poli práva pozemkového a vztahů k půdě obecně i přes velké změny ve společnosti a v politice nestalo, že by další vývoj práva v této oblasti byl natolik diskontinuitní, jako tomu bylo přijetím pozemkového zákona v Izraeli. Přece jen vztahy k půdě vyžadují ze své podstaty určitou alespoň minimální návaznost a v kontinuitním státě, i přes změny státního uspořádání České republiky ve dvacátém století, nebyla v průběhu let varianta úplného přerušení vývoje právní úpravy vztahů k půdě myslitelná. Izrael byl však v jiné situaci a umně využil příležitost v souvislosti se založením současného státu, když v roce 1969 přijal ustanovení vtělená do shora uvedeného Pozemkového zákona. Tento zákon je považován za dosud nejvýznamnější zákon soukromého práva, který izraelský parlament kdy přijal, navíc je to rozhodně jeden z nejzákladnějších a nejrozsáhlejších izraelských soukromoprávních předpisů vůbec.

Při vytváření pozemkového zákona se izraelští legislativci inspirovali v zásadní míře kontinentálním systémem práva a zkušeností z jiných zemí tohoto systému. Navzdory diskontinuitě právních úprav pozemkového práva, nastavil pozemkový zákon systém pozemkové registrace založený z velké části na předchozí právní úpravě vycházející z již zmiňovaného Torrensova systému, tedy z principu vlastnímu britskému právu a britským koloniím. Našli bychom i další příklady dlouhodobé „infiltrace" anglického

[88] Pozemkový zákon, 1969. Article Two: Repeal of Laws – Transitional Provisions. 160. „*Article 46 of the Palestine Order in Council, 1922-1947, shall not apply in matters of immovable property."*

[89] Důvody byly smíšené, politicko-náboženské, a to i s ohledem na uplatňování izraelského práva na východní Jeruzalém po šestidenní válce v roce 1967. Ve východním Jeruzalémě byla značná část půdy v kategorii m*evqufe,* a z důvodu napjatých náboženských vztahů nebylo na místě do tohoto uspořádání zasahovat. In: Weisman, Joshua, *The Land Law, 1969: A Critical Analysis*, 5 Isr. L. Rev. 379 (1970), s. 397–398.

práva z dob britského mandátu, avšak v poměrně malém měřítku. Na kontinentálních právních principech byla modernizována též právní úprava vztahů k movitým věcem, která sice zavedla také některé důležité změny, ale nikoliv tak skokovým způsobem. Osmanské předpisy upravující například prodej, darování, nájem a nález, byly nahrazeny novým právem izraelským založeným na kontinentálních principech práva. Dle common law nicméně zůstaly upraveny instituty, mezi které patří deliktní právo včetně ochrany vlastnictví. Od založení státu byla též výrazně měněna právní úprava obligací. A nově bylo do právních norem zakotveno právo smluvní, které tak nahradilo ustanovení dříve platných a účinných zákonů osmanských a anglických. Obligační právo a zástavní právo bylo přesunuto do kategorie práva smluvního. V roce 1965 byl vydán **Zákon o územním plánování a stavební zákon** (*the Planning and Building Law),* který nahradil nařízení z roku 1936. Zákon byl založen na principech nahrazovaného nařízení, které doplnil, a stal se srozumitelným zákonem pro oblast územního plánování.[90]

2.3 Srovnání historického vývoje

Znalost historického vývoje je zásadním předpokladem pro možnost úplného a systematického studia nejen v oboru práva. S ohledem na zaměření této práce je právněhistorický vývoj zkoumaných států se zaměřením na vývoj vztahů k půdě vymezený pro Českou republiku rokem 1918 a začátkem takzvané první pozemkové reformy, pro Izrael datuje ukončením nadvlády osmanské říše v roce 1917.

Uvedené mezníky znamenaly pro tehdejší Československo i Britský mandát Palestina zakotvení právní kontinuity recepční normou, kterou byl převzat právní řád v takovém rozsahu, ve kterém neodporoval novému uspořádání země. V Československu proběhla první **pozemková reforma** zajišťující spravedlivější rozdělení pozemků mezi občany a přesun šlechtické půdy do domácích rukou. Období Mnichovské dohody a Protektorátu Čechy a Morava znamenalo z hlediska půdy hlavně ztrátu její rozlohy.

Na palestinském území se rozvíjela britsko-sionistická spolupráce a pozornost byla soustředěna na **vytváření domoviny a nabytí nezávislosti**. Izrael se oproti

[90] WEISMAN, Joshua: *Property law*. In: ITZHAK ZAMIR, SYLVIANE COLOMBO. *The law of Israel: general surveys.* Jerusalem: Harry and Michael Sacher Institute for Legislative Research and Comparative Law, the Hebrew University of Jerusalem, 1995, 520 s. (OCoLC) 777371565, s. 232–233.

Československu v této době nacházel v jiné fázi vývoje a snažil se získat do státního vlastnictví potřebné pozemky.

Založení státu Izrael spolu s ustavením prozatímních orgánů a přijetím recepční normy, nastavuje velmi podobné výchozí právní podmínky obou zkoumaných států. Izrael se stal zcela nezávislým při připravování svých vlastních právních předpisů a začal s budováním samostatného práva. Na ústavní úrovni byl v roce 1960 vydán **Základní zákon o izraelské půdě** stanovící její nezcizitelnost z vlastnictví státu. Na základě tohoto rámce je vystavěn zákon ve znění dílčích novel platný dodnes, a to **Pozemkový zákon** z roku 1969 detailně upravující vlastnictví obecně i možnosti užívání půdy. **Základní principy pozemkové evidence** byly zavedeny již v osmanských dobách. Pozemkový zákon je dodnes nejvýznamnějším a nejrozsáhlejším předpisem izraelského soukromého práva, který má navíc přesah i do práva veřejného. Je sice ovlivněn právem anglickým, ale podstatnou měrou se zakládá na kontinentálním systému práva a na právu římském. Vlastnictví půdy je svěřeno do rukou státu a tento koncept v zásadě trvá dodnes.

Vývoj na českém území byl od konce druhé světové války komplikovaný, a proto i více právně řešen. Proběhla druhá pozemková reforma. Na základě poválečných prezidentských dekretů byla bez náhrady konfiskována půda zejména Němců, Maďarů a dalších nepřátel a začala se zakládat **zemědělská družstva**. V tomto směru Izrael Českou republiku v určitém smyslu předběhl. Během kolonizace palestinského území osidlovali přistěhovalečtí Židé území kolektivně a zakládali zemědělské osady kolektivního hospodaření známé jako **kibucy**. Zcela první kibuc hospodařící se svěřenou půdou začal fungovat dokonce již v roce 1909 a stal se pro následující přistěhovalecké vlny inspirací fungující v různých obměnách uspořádání dodnes.

Historické předpoklady kolektivního zemědělství byly na českém území výrazně odlišné od těch izraelských. Poválečné znárodňování a sociální změny byly zakotveny v novém ústavním zákoně a hospodářství začalo být striktně řízené státem podle jednotného hospodářského plánu. Dle komunistické proměny zemědělství v souladu s principy socialistické kolektivizace a velkovýroby došlo k zakládáním jednotných zemědělských družstev hned několika úrovní kolektivizace. Vlastnické právo bylo postupně degradováno na **holé vlastnictví**, jehož převod byl možný pouze ve prospěch státu. Soukromí vlastnící byli režimem donucování svůj majetek převést a mohli k

pozemkům dále obecně nabývat jen užívací práva podobně jako v Izraeli. Je pochopitelné, že vlastníci násilně svého majetku zbavení neměli kladný vztah k nastolenému principu pronajímaní půdy a zřizování pouze užívacích práv. Izraelská historie byla v tomto konzistentní a svému lidu nic násilím neodebírala, naopak taková práva ani na začátku nepřiznávala a měla k tomu relevantní důvody související s vytvořením a udržením svého teritoria. Komunistická ideologie převládající v kibucech byla lidem přicházejícím ze všech koutů světa pomocnou rukou k překonání počátečních přistěhovaleckých potíží a systém byl od začátku na dominát státního vlastnictví nastaven.

Zatímco Izrael se rozvíjí, překonává útrapy Blízkého východu, ale jako stát zůstává konzistentní, Česká republika prochází v období po sametové revoluci rozsáhlými majetkovými restitucemi a celkově transformací a privatizací pozemkového vlastnictví. V devadesátých letech došlo k **legislativní expanzi**. Všechny formy vlastnictví jsou postaveny na roveň, zemědělské a lesní pozemky jsou z rukou státu převáděny opět do soukromého vlastnictví, jsou restituovány i stavby a další majetek, a dokonce je zasahováno i do majetkových křivd z doby po roce 1938.

Vlastnictví je v České republice upraveno v **Listině základních práv a svobod** a dále v předpisech soukromého práva, zejména v **občanském zákoníku**, státní vlastnictví upravují **speciální právní předpisy**. Nakládání s půdou a její ochranu řeší od devadesátých let nově vznikající **složkové i průřezové** právní předpisy práva veřejného, postupně se stále více zaměřují na ochranářské právní normy, legislativa je více propracována a diferencována.

Zůstává však otázkou, zda takto rozsáhlá privatizace je jednoznačně pozitivním krokem z hlediska životního prostředí. Kontrola nakládání s půdou z hlediska její ochrany je složitější a nákladnější. Nejkvalitnější orná půda denně nezadržitelně ubývá. Zároveň však historický a politický vývoj na českém území takovou transformaci jednoznačně vyžadoval. Izraelský princip státního vlastnictví a úspěšného družstevnictví v kibucech staví na tom, že lidé, kteří do země přicházeli, žádnou půdu nevlastnili a za možnost na půdě hospodařit byli vděčni, důležitou roli v tomto kontextu ale hraje také náboženství a sionistická ideologie, díky kterým byli přistěhovalci více semknuti a měli významný společný cíl.

2.4 Shrnutí

Historické a právní pozadí obou států prošlo výrazně odlišným vývojem, i tak se ale v některých záležitostech podobá.

Oba státy svou samostatnou existenci zprvu stavěly na právní kontinuitě a jako nástroj jejího zajištění zvolily **recepční normy**. Česká republika se s nabytím samostatnosti po první světové válce vypořádávala kromě jiného i tak, že přeorganizovala právní vztahy k půdě a vlastnictví z velké části svěřila do rukou občanů. Na budoucím izraelském území docházelo k vykupování půdy od soukromých vlastníků za účelem získání celkového teritoria budoucího státu. Přistěhovalci se uchylovali do kibuců, kde na společné půdě hospodařili. **Společné hospodaření s půdou** bylo součástí socialistické ideologie i u nás, ale zdaleka se netěšilo takovému úspěchu, jako tomu bylo v Izraeli.

Na českém území následovala druhá pozemková reforma, došlo k dalšímu přerozdělování půdy a vypořádávání poválečných vztahů. Následně komunisté a socialistická ideologie přetvořili tvář pozemkového vlastnictví a postupným nátlakem došlo ke **znárodnění půdy**. Izraelská půda nikdy ve větší míře v soukromém vlastnictví nebyla. První národní úpravy se jí dostalo až v šedesátých letech minulého století. České právní předpisy se proměňovaly v souvislosti se změnou režimu a byly poplatné dobové ideologii. Izraelská právní úprava je účinná dodnes, zatímco české předpisy přinesly po sametové revoluci novou právní úpravu a došlo k **navrácení vlastnictví do soukromých rukou**. Tyto **nové zákony** jsou diferencované, specializované a oproti právnímu stavu v Izraeli by se dalo říci, že jsou velmi pokrokové.

Pokud by byl srovnáván Izrael od roku 1948 s Československem od roku 1918, ani tak by se právní úprava obou států sobě nevyrovnala. Po více jak sedmdesáti letech existence Státu Izrael a po více jak padesáti letech existence zmiňovaných zásadních právních předpisů nedošlo k výrazné změně ani k posílení **postavení jednotlivce ve státě**. Stále je právní úprava stavěna na absolutně převažujícím státním vlastnictví, které je jako princip v naší zemi po historických zkušenostech v takové míře již nepředstavitelné. Přesto Izrael dosáhl mnohých environmentálních úspěchů, kterými by se Česká republika mohla inspirovat. Na druhou stranu naší legislativou by se mohl Izrael inspirovat nejen z hlediska vlastnických vztahů k půdě, ale též z hlediska její lepší ochrany do budoucna.

3 Přírodní podmínky a hlavní environmentální problémy

3.1 Česká republika

3.1.1. Geografie a klima

Zeptá-li se cestovatel, který stát je srdcem Evropy, nejen Češi poukáží na Českou republiku. Svou polohou je naše země vnitrozemský stát uprostřed mírného pásu ve střední části Evropy s historicky strategickým umístěním pro cesty po Evropě, původně pro cesty obchodní, dnes je paleta důvodů pro cesty do a přes naši zemi mnohem pestřejší, svou roli hraje též členství v Evropské unii a s tím související otevřené hranice, společný trh, volný pohyb osob, služeb a kapitálu.

Rozloha země čítá 78 866 km², což mezi padesáti nezávislými evropskými státy představuje 21. místo. Podle údajů statistického úřadu má naše země 10 652 812 obyvatel, což znamená statisticky 135 obyvatel na jeden kilometr čtvereční.[91] Státní hranicí sousedí Česká republika s Polskem v délce 761,8 km, s Německem v délce 810,3 km, s Rakouskem sdílí 466,3 km hranic a se Slovenskem 251,8 km.[92]

Územím republiky prochází hlavní evropské rozvodí oddělující povodí Severního, Baltského a Černého moře. Rozvodním uzlem těchto povodí je Kralický Sněžník. Hlavní říční osy představují v Čechách Labe s Vltavou, na Moravě řeka Morava s Dyjí na severu Moravy a ve Slezsku Odra s Opavou. Přírodní hranice je tvořena horskými oblastmi, přičemž Česká republika leží na rozhraní dvou horských soustav, které se odlišují jak stářím, tak svým vývojem. Východní část představují Beskydy, hory Západních Karpat s hladce modelovaným reliéfem. Střed a západ republiky je tvořen pahorkatinou Česká vysočina a středohorní Šumavou, Českým lesem, Krušnými horami, Krkonošemi, Orlickými horami a Jeseníky. Základ Českého masívu tvoří žula, sopečná pohoří jsou založena na vyvřelém čediči a případně znělci. Zejména na severu země jsou častým jevem skalní města, která jsou tvořená pískovcem, ale v Čechách a na Moravě najdeme také krasové útvary tvořené vápencem. Dalšími důležitými horninami

[91] Statistika obyvatelstva. Český statistický úřad. Dostupné z https://www.czso.cz/csu/czso/obyvatelstvo_lide [nahlíženo 05.07.2019].

[92] CENIA, Základní geografické údaje o České republice. Dostupné z http://www.cittadella.cz/europarc/index.php?p=index&site=zakladni_udaje_cz [nahlíženo 05.07.2019].

na našem území je břidlice v západních Čechách, rula v Českomoravské vrchovině, na Šumavě nebo v Orlických horách, pak také svor a fylit.[93]

Z hlediska podnebí hovoříme o vzájemném pronikání a mísení oceánských a kontinentálních vlivů. Je charakterizováno západním prouděním a intenzivní cyklonální činností, která způsobuje časté střídání vzduchových hmot a poměrně hojné srážky. Přímořský vliv se projevuje zejména v Čechách, na Moravě a ve Slezsku přibývají kontinentální podnební vlivy. Značný vliv na podnebí ČR mají nadmořská výška a reliéf krajiny.[94] Během roku se pravidelně střídají čtyři roční období, i když pod vlivem klimatických změn se projev přechodného období jara a podzimu mění a rozdíl mezi jednotlivými obdobími je méně markantní, často tak dochází ke skokové změně mezi zimou a létem.

Celkem 33 % rozlohy státu zaujímají lesy, které jsou převážně jehličnaté. Výraznou lesnickou činností v minulosti byl změněn ráz lesa a dnes se na našem území téměř nevyskytují původní lesy, ale uměle vysazené a ne vždy vhodné smrkové monokultury. Na našem území se vyskytuje více půdních typů, nejvíce pak půdy hnědé. Vodní zásoby jsou během roku proměnlivé v závislosti na srážkách a na často záplavovém jarním tání sněhu a přívalových letních deštích, a naopak nedostatečností vodního průtoku našich řek na konci léta i na konci zimy. Přibližně třetina srážek se na našem území odpaří, třetina odteče a jen jedna třetina se do země vsákne[95]. Země je relativně chudá na jezera, ale bohatá co do rybníků a rybníkářské tradice za účelem chovu ryb.

3.1.2. Hlavní environmentální problémy

Vývoj stavu životního prostředí v České republice byl za posledních několik dekád znepokojivý. Hlavními problémy se stalo v první řadě znečištění, a to jak ovzduší, tak vod. Na závažnosti nabývala také eroze a kontaminace půdy, ale sílily i jiné příčiny její

[93] Srov. *Atlas krajiny České republiky.* Praha: Ministerstvo životního prostředí České republiky; Průhonice: Výzkumný ústav Silva Taroucy pro krajinu a okrasné zahradnictví, 2009. 331 s. ISBN 978-80-85116-59-5.

[94] CENIA, Základní geografické údaje o České republice. Dostupné z http://www.cittadella.cz/europarc/index.php?p=index&site=zakladni_udaje_cz [nahlíženo 05.07.2019].

[95] CZ REGION, Vodstvo, statistické údaje. Dostupné z https://www.czregion.cz/jezera-reky [nahlíženo 05.07.2019].

degradace a též některé druhy rostlin a živočichů byly ohroženy vyhubením. V období socialismu nebyla ochrana životního prostředí vnímána jako priorita, spíše byla naopak bez větší pozornosti odsunuta jako záležitost okrajového významu. Změna v tomto vnímání nastala po sametové revoluci a od roku 1989 jsme na našem území svědky významného rozvoje ochrany životního prostředí, a to jak na poli právním, tak pomocí nástrojů ekonomických, technických, vědeckých a organizačních.[96] Je přirozeným jevem, že mnohé problémy životního prostředí i v dnešní době přetrvávají a je otázkou., zda je lze vůbec někdy úplně odstranit, nicméně přínos na poli ochrany životního prostředí v České republice prvních dvaceti let tohoto tisíciletí je nesmírný a představuje dobré stavební základy pro další pokračování v tomto pozitivním trendu.

Společným jmenovatelem problémů životního prostředí na území České republiky jsou klimatické změny doprovázené extrémními projevy počasí, jako jsou častější období sucha a silný vítr, ale také přívalové srážky a povodně. Vzhledem k charakteru těchto problémových jevů je jimi zasaženo a ohroženo mnoho složek životního prostředí. Ovlivněno je také hospodářství, ať už zemědělství, vodní hospodářství, energetika či průmysl. Značně se snižuje retenční schopnost krajiny, ubývají populace různých druhů živočichů, zejména ptáků. Z dlouhodobého hlediska klesá rozloha zemědělského půdního fondu, a naopak narůstá zastavěná a ostatní plocha.[97] Velkou roli v ochraně životního prostředí hraje finanční podpora, která ve značných částkách přichází také z Evropské unie, a celkový ekonomický růst. Díky tomu v roce 2017 klesly emise znečišťujících látek do ovzduší, i když jeho kvalita není uspokojivá, za což může obecně v sídlech silniční doprava a lokální vytápění domácností[98], a tradičně je třeba pracovat na zlepšení situace v průmyslových regionech.[99] Z dlouhodobého hlediska pod vlivem ekonomického růstu neklesá ani produkce odpadů, do které se promítá trend

[96] Damohorský, M. a kol. *Právo životního prostředí.* 3. vydání. 678 s. Praha: C. H. Beck, ISBN 978-80-7400-338-7. S. 6.

[97] Tato skutečnost s sebou nese kromě jiného pokles početnosti populace ptáků v zemědělské krajině, a to od roku 1982 o celou jednu třetinu.

[98] A to zejména tam, kam zatím nedosáhly tzv. kotlíkové dotace.

[99] Zpráva o životním prostředí České republiky 2017. Praha: CENIA, česká informační agentura životního prostředí. Autorizovaná verze: Ministerstvo životního prostředí, Praha. ISBN 978-80-87770-67-2.

konzumního společenského chování. Především v oblasti obalových odpadů však dochází k pozitivním změnám a roste míra materiálového využití.[100]

Ve světle klimatických změn doprovázených extrémními obdobími sucha tak řadíme mezi hlavní problémy životního prostředí dnešní doby degradaci půdy, respektive ochranu půdy a boj s tímto negativním jevem. Ke zhoršování vlastností půdy dochází v různé míře nejen na území našeho státu, ale v celé Evropě a stejně tak v Izraeli. Mezi hlavní způsoby, jak k tomu dochází, patří šíření pouští a polopouští, tedy desertifikace, dále odlesňování neboli deforestace a eroze čili odnos částic vodou či větrem. Předposledním způsobem je kontaminace neboli zasažení půdy jedovatými či cizorodými látkami a konečně zábory půdy, a to zejména jejich zastavěním.[101]

Ze zprávy o životním prostředí za rok 2017[102] vyplývá, že v tomto roce vedly teplotní a srážkové poměry k rozvoji hydrologického a půdního sucha[103], které je spojeno kromě jiného s půdní erozí. Ačkoliv postupně roste výměra ekologicky obhospodařované půdy, je na našem území potenciálně ohroženo 56,7 % zemědělské půdy vodní erozí a 18,4 % erozí větrnou.[104] Alarmující je také stav fragmentace krajiny a již zmiňovaný

[100] Na půdě Evropské unie byl v loňském roce přijat balíček předpisů o odpadech, v němž jsou stanovena nová pravidla pro nakládání s odpady a právně závazné cíle pro recyklaci s konkrétními cíli pro daná období až do roku 2035. Více na informačním portálu Evropské Rady a Rady Evropské unie https://www.consilium.europa.eu/cs/press/press-releases/2018/05/22/waste-management-and-recycling-council-adopts-new-rules/.

[101] Damohorský, Milan. *Ochrana půdy v právu.* In: *České právo životního prostředí.* Česká společnost pro právo životního prostředí, 2016, ročník 16, č. 4, s. 8-20. ISSN 1213-5542.

[102] V době uzavření rukopisu nebyla novější zpráva o životním prostředí zveřejněna a je proto vycházeno z oficiálních hodnot pro rok 2017.

[103] Český hydrometeorologický ústav definoval hydrologické i půdní sucho.
Termínem hydrologické sucho označuje stav vodních toků, kdy průtok poklesne pod kritickou mez, kterou je hodnota tzv. 355denního průtoku Q355, což je průtok, který je v dlouhodobém průměru dosažen či překročen po 355 dní v roce.
Termínem půdní sucho označuje stav nedostatku vody v kořenové vrstvě půdního profilu, který způsobuje poruchy ve vodním režimu zemědělských plodin i volně rostoucích rostlin. Půdním suchem bylo k 30.6.2019 zasaženo 79,6 % území České republiky.

[104] Zpráva o životním prostředí České republiky 2017. Praha: CENIA, česká informační agentura životního prostředí. Autorizovaná verze: Ministerstvo životního prostředí, Praha. ISBN 978-80-87770-67-2.

úbytek populace ptactva, stejně jako celková produkce odpadů či vliv dopravy a infrastruktury na přírodu a krajinu. Uspokojivé nejsou ani výsledky co do kvality půdního fondu a jeho ohrožení erozí a svahovou nestabilitou, spotřebou hnojiv a přípravků na ochranu rostlin a celkovým ubýváním zemědělské půdy ve prospěch jejího jiného účelového určení.

3.2 Izrael

3.2.1 Geografie a klima

Stát Izrael je malá moderní země Blízkého východu s úzkým protáhlým profilem začínajícím v jihozápadním koutě Asie a vedoucím na jih na hranici s Afrikou. Severním sousedem země je Libanonská republika, s nejdostupnějším hraničním přechodem z izraelské strany v Roš Ha-Nikra. Na severovýchodě sousedí se Syrskou arabskou republikou a na jihovýchodě s Jordánským hášimovským královstvím. Po téměř celé své západní hranici je omýván nejvýchodnějšími vodami Středozemního moře, ve zbytku sdílí hranici s Egyptskou arabskou republikou. Jih země s převážně dovolenkovým městem Ejlat obklopují vody Akabského zálivu, Izraelci nazývaného Ejlatský záliv, který spolu se Suezským zálivem patří k větším zálivům Rudého moře.

K části východní hranice země přilehá též Západní břeh Jordánu, historicky známý jako Judea a Samaří, a na západě Pásmo Gazy. Tato území jsou částečně nebo zcela spravovaná Palestinskou samosprávou.[105]

Dle statistik žije v Izraeli v současné době 8 520 853 obyvatel, což v přepočtu představuje hustotu zalidnění 387 osob na kilometr čtvereční.[106] Hlavním městem je historické město Jeruzalém, jak ostatně také stanoví základní zákon z roku 1980 a

[105] Západní břeh Jordánu, pásmo Gazy a Východní Jeruzalém jsou mezinárodním společenstvím částečně uznávány jako součást palestinských území. Vzhledem k tématu a zaměření této práce není palestinským územím věnována samostatná pozornost, která je nezbytná při řešení zejména politickoprávní a ústavněprávní problematiky, a nakládání s půdou je v této práci v rámci její izraelské části zkoumáno pouze pro území Státu Izrael.

[106] World Population Review: Israel Population 2019. Dostupné z http://worldpopulationreview.com/countries/israel-population/ [nahlíženo 05.07.2019].

recentně také základní zákon z roku 2018 o Izraeli, národním židovském státě[107]. Toto největší izraelské město leží v Judských horách přibližně uprostřed země při východní hranici. Největším městem severní části země je přístavní město Haifa, které bylo pomyslnou bránou do nové země pro většinu přistěhovalců.

Stát Izrael je malá země s rozlohou 22 145 km^2 [108], z čehož pevnina představuje 21 671 km^2, je tak přibližně třiapůlkrát menší než Česká republika, přičemž vodní plochy zaujímají shodně 2 % rozlohy země. Na území země se rozkládají dvě jezera, obě velmi známá, a to Galilejské jezero a Mrtvé moře. Galilejské jezero je hlavním zdrojem pitné vody a pokryje zhruba třetinu celkové spotřeby vody v této zemi, zároveň je to druhé nejníže položené jezero světa, leží v nadmořské výšce –212 metrů. Je také nazýváno jezerem Tiberiadským podle přilehlého města Tiberias, Genezaretským jezerem nebo také Kineretské moře dle biblických souvislostí. Hebrejské slovo כינור – *kinor* je výraz pro housle, ale také pro Davidovu harfu, podle jejíhož tvaru je zřejmě název odvozen. Mrtvé moře se v hebrejštině jmenuje doslova Moře soli – ים המלח – *Jam ha-melach*, což věrně vystihuje složení vody tohoto jezera, které je nejníže položeným jezerem na světě s hladinou 420 metrů pod úrovní světového oceánu, která však každoročně klesá z důvodu vysychání jezera, nedostatečnosti zásobující hlavní řeky Jordán a také kvůli jeho průmyslovému využívání. Vysoká salinita tohoto v horké poušti umístěného moře je způsobena tím, že jezero je bez přirozeného odtoku a zároveň voda podléhá vysokému výparu, čímž několikanásobně stoupá salinita vody nad hodnotu salinity běžné mořské vody.

Izrael je překvapivě bohatý co do různorodosti geografických regionů. Hlavním faktorem, který udává topografický ráz země, je Velká příkopová propadlina procházející od severu k jihu podél východní části země, od jezera Kineret a podél Jordánského a Aravského údolí. Okolí je rozděleno do podélných pásů, na pobřežní nížinu, kopcovitou krajinu a Jordánské údolí. Z horizontálního pohledu je jih země

[107] Jeruzalém nebyl jako hlavní město Izraele do uzavření tohoto rukopisu mezinárodně uznán. Izrael ho sice za své hlavní město považuje, o čemž svědčí i dva zmiňované základní zákony, ale OSN a většina jejich členských států uznává jako hlavní město druhé největší izraelské město, resp. dvouměstí Tel Aviv – Jafo, které bylo hlavním městem a sídlem konstitutivních státních orgánu v prvním roce existence samostatného státu.

[108] Celková rozloha území pod izraelskou vládou včetně vojensky ovládaných a částečně autonomních palestinských území na Západním břehu Jordánu činí 27 799 km².

pokryt Negevskou pouští, severní třetina patří Galileji a Golanským výšinám a střed tvoří centrální planiny, které se zvedají směrem k Jeruzalému.

Převažující horninou jsou v Izraeli mořské sedimenty, ale v Negevské poušti, v Galileji a Judských horách je také vápenec. V okolí hornatých oblastí je zastoupen křídovitý vápenec a měkčí horniny. Na Golanských výšinách, v Galileji a na jihu země je zase běžný zejména čedič a další vulkanické horniny.[109]

Izraelská pobřežní nížina je úzká, ale úrodná, centrální vnitrozemí a sever země jsou naopak kopcovité, na severu zejména v oblasti Golanských výšin také zalesněné, na jihu se naopak rozkládá rozsáhlá vyprahlá Negevská poušť, která zabírá téměř 60 % rozlohy země. Část východní hranice je přirozeně tvořena údolím řeky Jordán.

Díky různorodému charakteru krajiny jsou v různých oblastech země patrné značné klimatické rozdíly, i když některé rysy jsou shodné pro celé území. Izrael leží ve středozemní oblasti s krátkým obdobím prudkých dešťů v zimě a nulovými srážkami po dobu šesti měsíců v letním období. Roční období je možné rozdělit jen na léto a zimu s velmi krátkými přechody mezi obdobími. Změna délky slunečního svitu během dne není značná, zatímco intenzita ve spojení s čistým nebem bez mraků dává zemi punc horké subtropické destinace. Teplotu vzduchu ovlivňuje jak přírodní profil, tak mořské klima, vítr a nadmořská výška.[110] V lednu klesají teploty k nule až lehce pod nulu. V horách každoročně sněží a jednou za několik let napadne malá vrstva sněhu například i v Tel Avivu. Naopak v srpnu je příroda vyprahlá a teploty se drží až na 40 stupních Celsia. Vzhledem ke svým geografickým a klimatickým podmínkám je Izrael napůl semiaridní zemí. Zároveň je však jednou ze dvou zemí na světě, která na konci dvacátého století měla na svém území více stromů než na jeho začátku.[111]

3.2.2 Hlavní environmentální problémy

Izraelci jsou díky uvedeným přírodním podmínkám na prvním místě na světě v produkci solární energie na osobu. Dokázali zúrodnit část pouště a přetvořit ji jak na

[109] LASTER, R., LIVNEY, D. *Environmental law in Israel*. Nizozemsko: Kluwer Law International BV, 2015. ISBN 978-90-411-6114-7. S. 13.

[110] LASTER, R., LIVNEY, D. *Environmental law in Israel*. Nizozemsko: Kluwer Law International BV, 2015. ISBN 978-90-411-6114-7. S. 13.

[111] Židovský národní fond. Dostupné z www.jnf.org. [Nahlíženo 20.6.2019.]

zemědělské, tak na nezemědělské pozemky, a také jim kromě vyšlechtění hojně rozšířených cherry rajčat patří autorství známé technologie tzv. kapkového zavlažování, které se v horkých podmínkách země ukázalo jako vysoce efektivní.

Skutečnost, že si obyvatelé státu Izrael musí každý centimetr úrodné půdy doslova zasloužit, nepochybně představuje jeden z důvodů, který zakládá hluboký vztah Izraelců k půdě a k její ochraně.[112] Z toho také plyne, proč je v Izraeli tolik chráněných území, zejména národních parků a přírodních rezervací.[113]

Zdrojem hlavních problémů z hlediska životního prostředí je v Izraeli kombinace geografických podmínek společně s klimatickými podmínkami a množstvím populace, jejíž tři čtvrtiny žijí v pobřežních oblastech země, a poměrně vysokého životního standardu.

Mezi lety 1990 a 2018 dramaticky vzrostlo množství automobilů v Izraeli z 1 milionu na více jak 3,5 milionů vozů.[114] Automobilová doprava a doprava obecně společně s průmyslovou výrobou a provozem elektráren jsou tak velkým zdrojem znečištění vzduchu. Některé elektrárny v průběhu let upravily provoz na ekologičtější s menším dopadem na čistotu vzduchu, nicméně města stále trpí smogem a veřejná doprava je v porovnání s jinými městy stále příliš málo využívána. Zejména městské aglomerace ve spojení s tímto provozem trpí zvýšenou hladinou hluku. Tento negativní faktor dopadá na více jak čtvrtinu populace. Snad ještě závažnějším environmentálním problémem je ale kvalita vody. Izrael vybudoval centrální vodovod, který čerpá vodu z Galilejského jezera a též podzemní a ostatní zdroje vody, což sice zabránilo nedostatku vody pro obyvatelstvo, ale mělo to fatální následky na životní prostředí.

[112] Jako aktuální příklad poslouží faktický stav v okolí kibucu En Gedi u Mrtvého moře, kde kvůli změnám hladiny Mrtvého moře a podzemních vod dochází k propadům půdy a nedostatečnosti vodních zdrojů takového rozsahu, že během několika lety nezbylo než ukončit hojné využívání zemědělských pozemků v této oblasti, uzavřít veřejný přístup k Mrtvému moři a přeložit silnice. To vše může mít až likvidační dopad také na přilehlý kibuc En Gedi založený již v roce 1953.

[113] Pojmy Národní park a Přírodní rezervace se však dle klasifikace IUCN v Izraeli řadí zejména do kategorie III. přírodní památka nebo prvek, IV. území pro péči o stanoviště/druhy a V. chráněná krajina/mořská oblast. Na druhou stranu zde ale najdeme také kategorii Ia. přísná přírodní rezervace či Ib. území divoké přírody.

[114] Israel Number of Motor Vehicles. Central Bureau Statistics. Dostupné z https://www.ceicdata.com/en/israel/number-of-registered-motor-vehicles. [Nahlíženo 20.6.2019.]

V důsledku těchto opatření bojovala země s klesající hladinou a zhoršující se kvalitou vody v Galilejském jezeře a s ohledem na vysoký výpar a poklesem hladiny podzemních vod také s dramatickým úbytkem vody v Mrtvém moři[115] a tvorbě propadlin v jeho okolí. Poklesem hladiny podzemních vod a vysycháním řek dochází mj. k prosakování slané vody a salinizaci sladkovodních toků a vodních ploch. Také průtok řeky Jordánu je nižší, než by bylo potřeba. Za účelem zlepšení této situace byly vystavěny továrny při mořském pobřeží, které zpracovávají mořskou vodu a desalinizací jí mění na vodu sladkou, která je pak distribuována po celé zemi, což zásadně změnilo vodní systém a nyní je touto metodou pokryta více jak jedna třetina roční spotřeby vody v zemi. Centrální národní vodovod distribuoval vodu od severu k jihu, ale díky odsolovacím továrnám na jihu může být nyní voda distribuována různými směry. S přihlédnutím k míře a důvodům znečištění moří trpí pobřeží Izraele omývané Středozemním mořem i Rudým mořem znečištěním této mořské vody, což je však dlouhodobý problém mezinárodního charakteru. Dalšími třemi hlavními zdroji znečištění, které ohrožují životní prostředí v Izraeli je odpad a problematika nakládání s pevným odpadem, jehož produkce v Izraeli je ohromná a kvalita a množství vytříděného odpadu je nízká.[116] Další citlivou oblastí je ochrana ekosystémů, která zatím není příliš rozvinutá, a posledním zásadním zdrojem znečištění jsou nebezpečné látky, které degradují kvalitu půdy, a není jim zatím věnována patřičná pozornost. Izrael trpí znečištěním půdy ze starých opuštěných továren, ale také z podzemních úložných nádrží, ze kterých unikají nebezpečné látky a ropné produkty do podzemních vod. Zatím pro mapování nebezpečných látek není zaveden spolehlivý a účinný monitorovací systém.[117]

Naprostá většina obyvatelstva, celých 92 %, žije ve městech, a to většinou v domech s více bytovými či nebytovými jednotkami, přičemž tyto jednotky jsou v soukromém

[115] Přibližně jeden metr za rok.

[116] Situaci se snaží Izrael aktivně řešit. Od roku 2018 je účinný zákaz plastových tašek zdarma, čímž se množství igelitů ve volné přírodě rapidně snížilo.

[117] LASTER, R., LIVNEY, D. *Environmental law in Israel*. Nizozemsko: Kluwer Law International BV, 2015. ISBN 978-90-411-6114-7. S. 22-27. Srov. *Between Ruin and Restoration: An Environmental History of Israel.* Edited by Daniel E. ORENSTEIN, Char MILLER, Alon TAL. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2013. 416 s. ISBN 978-0-8229-6222-9.

vlastnictví různých vlastníků[118]. Shodně též v kibucech žije zpravidla více rodin společně v jednom domě.

3.3 Srovnání přírodních podmínek

Srovnání přírodního prostředí a současných nejdůležitějších environmentálních problémů obou zemí je vedle znalosti historického pozadí velmi důležitou součástí pro možnost úplného srovnávání v dalších rovinách problematiky životního prostředí. Na první pohled mají předmětné státy z tohoto ohledu obtížně srovnatelné charakteristiky. Při bližším zkoumání je ale možné dojít k zajímavým závěrům.

Česká republika leží v srdci Evropy v mírném pásu a představuje svou polohou důležitou evropskou křižovatku. Při celkové rozloze země, která ji řadí mezi malé státy, a počtu obyvatel je **hustota zalidnění** 135 obyvatel na kilometr čtvereční. Současný izraelský stát je svým umístěním západní branou Asie a je přibližně třiapůlkrát menší než Česká republika. Hustota zalidnění je naopak téměř třikrát větší, a to 387 obyvatel na kilometr čtvereční. Středomořské klima v Izraeli podporují jak Středozemní, tak Rudé moře, která zemi na západě a v jejím jižním cípu omývají, jinak ale vodní plochy v obou státech shodně zaujímají 2 % rozlohy země.

Zatímco české **státní hranice** se čtyřmi sousedními státy jsou dané a do značné míry přirozeně horskými oblastmi vymodelované, Izrael má také čtyři sousedy a navíc moře, avšak stále čelí útokům jak ze stran palestinských autonomních oblastí, tak zejména od svého severovýchodního souseda a jejich spojenců. Tato skutečnost souvisí i s nejasným postavením hlavního města Izraele Jeruzaléma, který dosud mezinárodně nebyl za hlavní město uznán.

Obě izraelská jezera jsou nejníže položenými jezery na světě. Povodí řek, která jsou spolu s hlavním evropským rozvodím osou vodstva v podmínkách České republiky, nemá pro české **vodní hospodářství** tak zásadní význam, jaký má pro izraelské vodní hospodářství zejména jezero Kineret.

V České republice se potkávají dvě horské soustavy a úrodné nížiny, horniny jsou rozmanité a různého charakteru i tvrdosti. Během roku se střídají čtyři roční období, i

[118] Vzhledem k vlastnickým vztahům k půdě v Izraeli je vlastník jednotky spíše jen oprávněným z práva stavby nebo ještě přesněji mu náleží pouze podíl z dlouhodobého pronájmu od ILA.

když jaro a podzim jsou pod vlivem klimatických změn stále méně výrazné. Přibližně třetinu země pokrývají většinou nepůvodní, zejména jehličnaté lesy. Nízký počet jezer zastupuje bohatá rybníkářská tradice, ale i tak je na českém území stále méně dostatečné proměnlivé množství vody v závislosti na ročním období a srážkách.

Z tohoto pohledu jsou obě země obtížně srovnatelné. Ač je Izrael geograficky překvapivě bohatý, jedná se o **semiaridní stát**. Disponuje lesnatou a kopcovitou krajinou, planinami a rozsáhlou pouští. Státní hranice je částečně tvořena přírodním reliéfem, částečně je výsledkem politického rozdělení území. V Izraeli jsou zastoupeny zejména měkčí horniny, ale i čedič či horniny vulkanického původu. V zásadě se zde střídá pouze horké a suché léto a mírná zima. Množství vody je také závislé na počasí a nedostatečné, nicméně zavedený systém a technologie tento problém úspěšně překonávají.

Česká republika čelí problémům životního prostředí, které částečně zastřešuje **změna klimatu**, jiné jsou způsobeny samotným hospodařením a přístupem k přírodě a jejím zdrojům, ale také zvýšením životní úrovně. Nejpalčivější je vedle znečištění ovzduší kontaminace vody a půdy spolu s celkovou půdní degradací a ztrátou biodiverzity. Retenční schopnost krajiny je stále menší a ztráta biodiverzity je značná například v ptačí populaci. Klesá rozloha zemědělského půdního fondu ve prospěch jiného využití půdy. Alarmující je vedle shora uvedeného též **stav hydrologického a půdního sucha**, kterému Česká republika čelí již několik posledních let.

Izraelci se se svými přírodními podmínkami museli naučit zacházet a půdní i hydrologické sucho překonat. Zasloužili se o zúrodnění pouští, vyšlechtili plodiny, které snesou horké a suché podmínky, kterým čelí také vývojem **nových zemědělských technologií** a poměrně úspěšně bojují s desertifikací. Další problém však představuje vysoké zalidnění země a vysoký životní standard, znečištění vzduchu silniční dopravou a průmyslem a zvýšená hladina hluku. Po celou dobu své existence bojuje Izrael s **kvalitou a množstvím sladké vody**, znečištěná je ale i voda mořská. Dále Izrael trápí produkce odpadu, nebezpečné látky kontaminující půdu a nedostatečná ochrana ekosystémů a biodiverzity. Dlouhodobě se Izrael soustředí na zúrodňování své země, zvyšování zemědělské produkce, zlepšování kvality vody, zvyšování životní úrovně a podobně. Ukazuje se, že metody, jak je těchto cílů dosahováno, zanechávají negativní

stopy na životním prostředí a začíná být stále více potřeba zabývat se jeho ochranou, kterou Česká republika v porovnání s Izraelem řeší již dlouho.

3.4 Shrnutí

Zkoumány jsou dva menší státy z různých kontinentů, jeden ze srdce Evropy, druhý otevírající cestu do západní Asie. Přes třetinovou rozlohu Izraele oproti rozloze České republiky mají oba státy velmi podobný počet obyvatel, což znamená trojnásobnou hustotu zalidnění v Izraeli. Vodstvo zaujímá stejný poměr v obou státech, Česká republika hospodaří s daleko větší lesní plochou a je historicky zemědělským státem, **Izrael dlouhodobě řeší problematiku desertifikace** a zemědělskou činnost na území s nepříznivými přírodními podmínkami úspěšně zavedl. Zatímco **české environmentální problémy se odvíjejí stále více od klimatických změn** a přistupují k dosud existujícím problémům způsobeným z velké části působením člověka a jeho zvyšující se životní úrovní a s tím souvisejícím způsobem života, izraelská problematika je založena zejména na **působení člověka**, vysoké životní úrovni, intenzivním zemědělství a nedostatečně šetrné průmyslové činnosti. Klimatické problémy souvisejí v Izraeli s jeho polohou a stát se s nimi vypořádává od samého počátku.

V současné době vstupuje Izrael stále více do období, ve kterém musí řešit **škody na životním prostředí**, za které je sám zodpovědný vzhledem ke své činnosti na daném území. V této problematice je Česká republika mnohem zkušenější a může Izraeli poskytnout inspiraci pro budoucí řešení, sama se však může přiučit v boji se suchem a extrémním počasím. Nelze jednoduše obecně konstatovat, že jeden stát je na tom z hlediska stavu životního prostředí, a zvláště půdy, výrazně lépe než druhý, ale je vidět, že odlišné přírodní podmínky přinesly srovnatelné problémy v opačném pořadí, státy se s nimi podle toho musejí vyrovnat a v pro ně nových problémech si mohou do budoucna díky svým zkušenostem **vzájemně pomoci**.

4 Nakládání s půdou

4.1 Nakládání s půdou v České republice

Právní úprava nakládání s půdou je obsažena jak v právu soukromém, tak v právu veřejném. Vedle termínu půda se podle souvislostí setkáváme s pojmem parcela, pozemek nebo zcela obecně nemovitost.[119] Ačkoliv občanský zákoník ve svém úvodním ustanovení stanoví, že *„uplatňování soukromého práva je nezávislé na uplatňování práva veřejného“*[120], zrovna pozemkové právo je ideálním příkladem toho, jak se veřejná a soukromá právní úprava navzájem ovlivňuje a prolíná. Tato dikce je problémová a běžná každodenní praxe jí odporuje.[121]

Základní vztahy k půdě z pohledu práva budou vysvětleny v následujících částech této kapitoly věnované soukromoprávní a veřejnoprávní úpravě pozemkových vztahů. Předmětem vlastnického práva k půdě jakožto vymezené části zemského povrchu je **pozemek**.[122] Stát[123] vlastní pozemky představující více než 24 % rozlohy celé České republiky, z čehož suverénně největší výměru mají lesní pozemky, z celkové rozlohy zemědělské půdy ve výši 53 % vlastní stát 3,5 %.[124]

4.1.1 Soukromoprávní úprava

Ve věci soukromého vlastnictví a pozemkových vztahů docházelo v historickém vývoji země k zásadním změnám, jak blíže rozebírá první kapitola této práce. Posledním krokem a dosavadním vyvrcholením bylo vydání dlouho připravovaného **občanského zákoníku** v roce 2012 s účinností ke dni 1.1.2014[125], který je zásadním předpisem

[119] Tato terminologická problematika je zpracována v první kapitole této práce.

[120] Ustanovení § 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku.

[121] DAMOHORSKÝ, M. *Soukromoprávní prvky v právu životního prostředí.* In: *Acta Universitatis Carolinae Iuridica.* Univerzita Karlova, 2017. Ročník 63, č. 3, s. 9–14. ISSN 0323-0619. S. 10.

[122] Franková, M. a kol. *Úvod do pozemkového práva.* 1. vydání. Beroun: Eva Rozkotová, 2014. 240 s. ISBN 978-80-87488-19-5. S. 54.

[123] Včetně státních podniků.

[124] Mapa majetku státu. Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových, 2017. Dostupné z www.uzsvm.cz [nahlíženo 10.07.2019].

[125] Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů. Zákoník byl dlouhou dobu uvozován jako „nový“, nyní po více jak sedmi letech jeho platnosti již toto označení není výstižné, ač je stále docela hojně používané. V této práci je od přívlastku novosti upuštěno.

soukromého práva, a to i ve věci vztahů k půdě, jejímu vlastnictví a dalším právům. Kromě vlastnictví, nájmu a pachtu upravuje zákon také institut výprosy, výpůjčky a výměnku, služebnosti, předkupní právo nebo právo stavby a další instituty, které v minulém kodexu upraveny nebyly, a také je opětovně zavedena zásada ***superficies solo cedit***.

Pozemky jsou v § 498 tohoto zákona zařazeny mezi **věci nemovité**, a to společně s podzemními stavbami se samostatným účelovým určením, jakož i věcná práva k nim, a práva, která za nemovité věci prohlásí zákon.[126] **Vlastnictví** v části třetí věnované absolutním majetkovým právům definuje jako *„vše, co někomu patří, všechny jeho věci hmotné i nehmotné“*[127]. Subjekt může být vlastníkem věci, ale také může být oprávněným z nájmu, pachtu nebo věcného břemene a podobně, vždy mu však musí svědčit určitý právní titul. Tím nejsilnějším a nejúplnějším titulem je právě ten vlastnický.

Objektem pozemkových vztahů je pozemek. Lidé do těchto vztahů vstupují za účelem uspokojení určitého zájmu nebo potřeby, ke které potřebují určitou část zemského povrchu, a to se všemi zvláštnostmi, které se k půdě a pozemkům vztahují.[128] Za určitých okolností do těchto vztahů vstupuje také stát z pozice veřejné moci, je-li potřeba do nich zasáhnout s ohledem na uspokojování základních nebo veřejných potřeb, na kterých je veřejný zájem. Krajním případem může být využití institutu vyvlastnění za dodržení zákonných podmínek.

Pozemek není zákonem pojat jako dvojrozměrná plocha, ale podle ustanovení o součástech a příslušenství věci má trojrozměrnou proporci, když jeho součástí je rostlinstvo na něm vzešlé, prostor pod i nad povrchem pozemku a vše, co k pozemku náleží, aniž by od něho mohlo být odděleno bez znehodnocení takové oddělované věci. Součástí je také stavba zřízená na pozemku, pokud se nejedná o stavbu dočasnou.[129]

---

[126] Nemovitostmi jsou i jiné věci, stanoví-li zákon, že určitá věc není součástí pozemku, a nelze-li takovou věc přenést z místa na místo bez porušení její podstaty. § 498 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku.

[127] Ustanovení § 1011 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku.

[128] Pekárek, M. a kol. *Pozemkové právo.* 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2015. 486 s. Edice učebnice Právnické fakulty MU, sv. č. 516. ISBN 978-80-210-7750-8. S. 79.

[129] Ustanovení § 505-507 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku. Superficiální zásada na našem území neplatila od účinnosti občanského zákoníku č. 141/1950 Sb., který výslovně stanovil, že stavba

Následující instituty soukromého práva jsou uvedeny v souladu s tím, jak je uvádí také odborná literatura, a jsou základem pro srovnání právní úpravy vyplývající z občanského zákoníku jako nejdůležitějšího kodexu soukromého práva u nás s jinými státy.

a. Vlastnictví

Ústavním zakotvením vlastnictví je ustanovení **Listiny základních práv a svobod**, které zakládá právo každého vlastnit majetek*, „přičemž vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu a dědění se zaručuje. Zákon stanoví, který majetek nezbytný k zabezpečování potřeb celé společnosti, rozvoje národního hospodářství a veřejného zájmu smí být jen ve vlastnictví státu, obce nebo určených právnických osob; zákon může také stanovit, že určité věci mohou být pouze ve vlastnictví občanů nebo právnických osob se sídlem v České a Slovenské Federativní Republice.“*[130] Základním pravidlem, které se uplatňuje u **vlastnictví jako absolutního práva**, je, že vlastník je oprávněn nakládat se svým vlastnictvím v mezích právního řádu libovolně a jiné osoby z toho vyloučit, zároveň je ale zakázáno nad míru přiměřenou poměrům závažně rušit práva jiných osob, jakož i vykonávat takové činy, jejichž hlavním účelem je jiné osoby obtěžovat nebo poškodit.[131] Nabývat ho lze originárně či derivativně. Převod vlastnického práva k nemovitostem je možný na základě smlouvy, ale pokud je věc zapsaná ve veřejném seznamu, právo k ní se nabyde až zápisem do takového seznamu, jinak může dojít k přechodu vlastnictví přímo ze zákona či na základě rozhodnutí příslušného státního orgánu, kterým může být kromě soudu také vyvlastňovací úřad či Státní pozemkový úřad.[132] Nemovitost je možné za splnění podmínek držby vydržet v desetileté vydržecí době, případně v mimořádné vydržecí době dvacetileté.[133]

---

není součástí pozemku. Tato právní úprava se zachovala až do účinnosti současného občanského zákoníku, který římskoprávní zásadu oživil. Samostatnou věcí je pak též podzemní stavba samostatného účelového určení, inženýrské sítě atp.

[130] Článek 11 odst. 1 a 2 Usnesení č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součástí ústavního pořádku České republiky.

[131] Ustanovení § 1012 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku.

[132] Vlastnictví k nemovitostem lze nabýt také z dědického titulu nebo na základě dalších právních skutečností, kterými jsou vydržení, opuštění věci, přirozený přírůstek, jako je například naplavenina, nebo přestavek. Přivlastnění si opuštěné nemovité věci je možné pouze ve prospěch státu. Ibid. S. 111–115.

[133] Podrobně viz ustanovení § 1089-1098 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku.

Občanský zákoník poměrně podrobně upravuje kromě individuálního vlastnictví též spoluvlastnictví více osob, společenství jmění, zvláštní vlastnictví bytové a přídatné. Právní regulaci mají také sousedské imise a další možná omezení vlastnického práva jinak než dohodou stran, a to včetně vyvlastnění a práva nezbytné cesty přes pozemek při naplnění zákonem stanovených podmínek a to tak, aby bylo právo vlastníka povinného pozemku omezeno v co nejmenší míře.

Zákon uvádí **různě důvody omezení vlastnického práva**, ze kterých je z hlediska nakládání s půdou relevantní povinnost zdržet se sázení stromů a zřizování stavby v těsné blízkosti sousedního pozemku, zákaz takových pozemkových úprav, které bez náhrady znamenají ztrátu náležité opory sousedního pozemku a také ustanovení o stékající vodě ze sousedního pozemku. Vlastník pozemku musí výslovně strpět „*užívání prostoru nad pozemkem nebo pod pozemkem, je-li pro to důležitý důvod a děje-li se to takovým způsobem, že vlastník nemůže mít rozumný důvod tomu bránit*“[134]. Ustanovení o tom, jak hluboko a jak vysoko je takový prostor vymezen, však v tomto zákoně chybí a je nutné ho hledat v jiných právních předpisech. Dojde-li k naplavení zeminy na břeh pobřežního pozemku, přičítá zákon za splnění určitých podmínek vlastnictví tohoto pozemku vlastníkovi pozemku pobřežního, stejně jako odplavení jeho pozemku a vytvoření ostrova.[135]

V případě **spoluvlastnictví** více osob, jsou tyto považovány za jedinou osobu, a tak s věcí také nakládají, přičemž každý spoluvlastník má právo k celé věci, které je omezeno stejným právem každého spoluvlastníka. K plodům a užitkům pak mají spoluvlastníci právo podle výše svých podílů. [136] Navzájem mají spoluvlastníci předkupní právo ke svým podílům, pokud není podíl převáděn na osoby blízké nebo pokud se spoluvlastník svého předkupního práva účinně nevzdal. Společnou věc spravují vlastnící společně a z právního jednání týkajícího se společné věci jsou všichni vlastníci oprávnění a povinní společně a nerozdílně, případně společný správce. Na správě se má právo podílet každý spoluvlastník s počtem hlasů podle výše svých podílů, když o tzv. běžné správě se rozhoduje na základě většiny hlasů. O správě běžnou správu

[134] Ustanovení § 1023 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku.

[135] Ustanovení § 1068 an. zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku.

[136] Ustanovení § 1115-1117 a 1120 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku.

přesahující musí být rozhodnuto minimálně dvoutřetinovou kvalifikovanou většinu hlasů. Za určitých okolností může rozhodnout i soud.

Vzhledem k tomu, že spoluvlastnictví je institut dobrovolného charakteru, nemůže být nikdo nucen ve spoluvlastnictví setrvat a může požadovat jak oddělení ze spoluvlastnictví, tak rozdělení spoluvlastnictví. Dojde-li k rozdělení spoluvlastnictví, udává zákon hierarchii, podle které k má jeho vypořádání dojít.[137]

Zvláštní případem spoluvlastnictví je **spoluvlastnictví k pozemku v rámci bytového spoluvlastnictví**, které zákon automaticky spojuje se vznikem jednotky, se kterým vzniká spoluvlastnictví ke společným částem domu a pozemku. Podle zákona bude vždy v režimu spoluvlastnictví buď přímo pozemek, na kterém dům stojí, případně věcné právo k takovému pozemku.[138] Novinkou v právní úpravě je pak **zvláštní forma přídatného spoluvlastnictví** jako speciální případ spoluvlastnictví věci sloužící společnému účelu, typicky například přístupová cesta k zahrádkářské kolonii. A konečně je spoluvlastnictví možné formou institutu takzvaného **společenství jmění**, jehož klasickým projevem je společné jmění manželů.

b. Nájem a pacht

Současná právní úprava od sebe odlišuje nájem a pacht. **Nájem** je definován jako oprávnění nájemce předmět nájmu dočasně užívat s povinností platit pronajímateli nájemné. Jedná se o úplatný právní vztah omezeného trvání[139], při kterém přechází držba předmětu nájmu na nájemce, ale který se od pachtu odlišuje tím, že s ním není spojeno požívací právo. V případě užívání půdy, zejména pak zemědělských pozemků,

---

[137] Na prvním místě stojí reálné rozdělení spoluvlastnictví, je-li to možné, jinak dojde k prodání společné věci a rozdělení výtěžku z ní nebo převodu věci do vlastnictví jednoho či více vlastníků, který ostatní spoluvlastníky z jejich podílů vyplatí. Není-li mezi spoluvlastníky možná dohoda, může o způsobu vypořádání rozhodnout na žádost také soud. Není však možné rozdělit zemědělský pozemek, pokud by jeho rozdělením vznikly pozemky nezpůsobilé k účelnému obdělávání z důvodu velikosti takto vzniklých pozemků a z hlediska možnosti přístupu k nim. Přístup je však možné zajistit zřízením služebnosti.
Právní úprava spoluvlastnictví je v občanském zákoníku mnohem detailnější a rozsáhlejší, než jak je uvedeno zde. Pro úplný přehled o této problematice srovnej § 1115–1239 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku.

[138] Ustanovení § 1160 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku.

[139] Ustanovení § 2201 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku.

tento institut nalézá pouze omezené využití, jelikož užívání zemědělské půdy nájemcem za úplatu bez možnosti požívat plody a užitky pronajaté půdy postrádá smysl.[140]

Má-li být právo nájmu či pachtu zapsáno v katastru nemovitostí, je nezbytné doložit ho příslušnou písemnou dohodou stran. **Nájemní smlouvu** lze uzavřít jak na dobu určitou, tak na dobu neurčitou, přičemž pokud je určitá doba nájmu delší padesáti let, zákon považuje takový nájem za právní vztah na dobu neurčitou s možností jeho výpovědi v prvních 50 letech za podmínek sjednaných ve smlouvě vztahujících se k nájmu na dobu určitou.[141]

Nájemce je obecně se souhlasem pronajímatele oprávněn přenechat svůj nájem nebo jeho část do **podnájmu**, ledaže si smluvní strany ujednají jinak. Stejně tak výše nájemného nemusí být ve smlouvě přímo a přesně sjednána, podstatný je závazek k jeho hrazení. Výši je možno stanovit dohodou nebo hradit ve výši v době uzavření smlouvy obvyklé s tím, že je možné požadovat slevu z nájmu ze zákonem předvídaných důvodů.[142] Nájemní vztah končí uplynutím sjednané doby, dohodou nebo výpovědí s tříměsíční výpovědní dobou či případně ze zákonem předvídaných důvodů bez výpovědní doby. Nájem smrtí přechází na dědice se všemi právy a povinnostmi, změna v osobě vlastníka pronajatého pozemku není zákonným důvodem k ukončení nájemního vztahu.[143] Do nájemního vztahu k pozemku vstupuje veřejné právo, jelikož předmět nájmu musí být užíván v souladu s jeho účelovým určením vyplývajícím z veřejnoprávních předpisů, přičemž jeho změna vyžaduje vedle souhlasu pronajímatele zpravidla splnění konkrétních podmínek veřejného práva.[144] Jedná se o veřejnoprávní předpisy týkající se pozemkových úprav, ochrany zemědělského půdního fondu a půdního fondu lesa, katastrálního zákona a další.

[140] Své využití v tomto kontextu nájem zemědělské půdy získá snad v případě využití zemědělské půdy k jinému účelu, např. louky jako hřiště. Franková, M. a kol. *Úvod do pozemkového práva.* 1. vydání. Beroun: Eva Rozkotová, 2014. 240 s. ISBN 978-80-87488-19-5. S. 156.

[141] Ustanovení § 2201–2234 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku.

[142] Při nájmu pozemku připadá v úvahu například jeho kontaminace způsobující pouze omezenou možnost jeho užívání. Není-li pozemek možné užívat vůbec, je to důvodem pro prominutí nájemného či ukončení nájemního vztahu. Franková, M. a kol. *Úvod do pozemkového práva.* 1. vydání. Beroun: Eva Rozkotová, 2014. 240 s. ISBN 978-80-87488-19-5. S. 157.

[143] Srov. § 2201-2234 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku.

[144] Franková, M. a kol. *Úvod do pozemkového práva.* 1. vydání. Beroun: Eva Rozkotová, 2014. 240 s. ISBN 978-80-87488-19-5. S. 158.

V případě **pachtu** se vychází z předpokladu, že se pachtýř při dodržení pravidel hospodaření s péčí řádného hospodáře přičiní k získání užitku z propachtovaného pozemku, který mu bude náležet, případně částí tohoto výnosu uhradí pachtovné. Podmínkou pachtovního vztahu tedy je pacht takového pozemku, který je způsobilý přinést pachtýři užitek v podobě výnosu či úrody. **Požívací právo** se nejlépe uplatní u pozemků zemědělských nebo lesních. V ostatních aspektech je tento znovuzavedený institut velmi podobný nájmu s tím, že obecná výpovědní doba je šestiměsíční. U **pachtu zemědělského a lesního pozemku** sjednaného na dobu neurčitou pak dokonce dvanáctiměsíční. Pachtovní rok s ohledem na zemědělský rok začíná 1. října a končí 30. září.[145]

c. Výprosa a výpůjčka

Podstatou **výprosy** je bezplatné přenechání věci půjčitelem k užívání jinému bez sjednání doby trvání a účelu takového užívání věci. Její vrácení může půjčitel požadovat dle libosti. V případě **výpůjčky** je sjednána též doba trvání a účel. Tyto instituty je možné využít v případě pozemků, ale případy budou spíše ojedinělé, pravděpodobně zejména při bezplatném užívání pozemků jiným členem rodiny.[146]

d. Právo stavby

Dalším institutem významným z pohledu nakládání s půdou je **soukromoprávní úprava** práva stavby. Vlastník pozemku může využít širokou paletu oprávnění ve vztahu ke svému vlastnictví včetně oprávnění na něm stavět. Okolnosti mohou však vlastníka vést k tomu, že toto své oprávnění převede na jinou osobu, která tak nabyde právo stavět na cizím pozemku[147]. Občanský zákoník ho vzhledem k jeho povaze řadí mezi nemovitosti a podle toho je s ním také možné nakládat, případně právo převést na

[145] Ustanovení § 2232-2348 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku. Srov. Pekárek, M. a kol. *Pozemkové právo.* 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2015. 486 s. Edice učebnice Právnické fakulty MU, sv. č. 516. ISBN 978-80-210-7750-8. S. 228–233.

[146] Tyto dva instituty doplňuje ještě institut výměnku, který za určitých okolností také může plnit funkci užívacího práva k pozemku, a to například zřízením užívacího práva k části zahrady spojené se služebností bytu. Nicméně všechny tyto instituty jsou ve spojení s půdou užívány spíše výjimečně. Více Franková, M. a kol. *Úvod do pozemkového práva.* 1. vydání. Beroun: Eva Rozkotová, 2014. 240 s. ISBN 978-80-87488-19-5. S. 160–161.

[147] Právo stavby se vztahuje na nadzemní, ale i na podzemní stavby.

jinou osobu. Právo stavby se dle zákona zřizuje úplatně či bezúplatně, ale vždy jen jako dočasné, a to maximálně na dobu 99 let, a pokud se právní vztah řídí výhradně zákonným ustanovením, po uplynutí této doby připadne stavba do vlastnictví vlastníka pozemku, který je povinen stavebníkovi nahradit polovinu hodnoty stavby. Právo stavby tedy poskytuje stavebníkovi **oprávnění umístit stavbu na cizí pozemek**. Pokud se tak stane ale neoprávněně, připadne takto zřízená stavba vlastníkovi pozemku. V případě dobré víry stavebníka v oprávnění stavět a vědomí vlastníka o tom, že se na jeho pozemku staví, může stavebník požadovat převedení pozemku za obvyklou cenu do svého vlastnictví a naopak.[148] Ve vztahu k superficiální zásadě je právo stavby výjimkou, která tuto zásadu prolamuje.

e. Věcná břemena

Věcným právem k věci cizí, které zasahuje do nakládání s půdou, jsou také **služebnosti**, které představují **druh věcného břemene** omezujícího užívací právo vlastníka služebného pozemku. Služebností omezující užívací práva vlastníka pozemku bude ze své podstaty vždy jen osobní služebnost vážící se na konkrétní osobu, kterou opravňuje v rámci oprávnění poskytnutého danou služebnosti služebnou věc užívat či požívat a vlastník služebného pozemku toto musí strpět, případně se určité činnosti zdržet.[149] Pokud je služebnost zřizována na základě smlouvy, vzniká až zápisem do katastru nemovitostí.[150] V některých případech může služebnost vlastníka pozemku z jeho užívání vylučovat, jindy půjde o souběžné užívání pozemku. Zákon přináší pouze příkladný výčet těchto osobních služebností. Upravuje tak služebnost užívacího práva, kterou se uživateli zřizuje právo užívat cizí věc pro potřebu jeho a jeho domácnosti s tím, že všechny užitky náležejí vlastníkovi samotnému. V případě **služebnosti práva požívacího** má oprávněná osoba kromě práva věc užívat též brát z ní plody a užitky, případně i mimořádný výnos.[151] **Služebnost užívací** se svým obsahem blíží právu

[148] Ustanovení § 1240 an. zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku.

[149] Ibid. S. 154.

[150] Srov. § 1262 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku.

[151] Ustanovení § 1283–1285 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku.

nájmu pozemku a služebnost požívací se přibližuje pachtu. Zatímco nájem a pacht jsou řazeny mezi obligace, uvedené služebnosti jsou právem věcným.[152]

f. Předkupní právo

Občanský zákoník obsahuje ustanovení, podle kterého je možné zřídit předkupní právo jako **právo věcné**. Je-li takto zřízeno, předkupník je oprávněn domáhat se na nástupci druhé strany, který předmětnou věc nabyl koupí nebo způsobem postaveným koupi na roveň, aby na něho danou věc za shodnou úplatu převedl. Došlo-li k převodu práv jiným způsobem, je nový vlastník povinen předkupníkovi věc nabídnout za podmínek ujednaných s původním vlastníkem. Pokud však předkupník své právo nevyužije, zůstane mu zachováno. Nabídka ke koupi vyžaduje písemnou formu a v případě vědomého porušení předkupního práva je toto rozvazovací podmínkou kupní smlouvy.[153] Předkupní právo je upraveno také předpisy práva veřejného, a to například ve stavebním zákoně s účinky věcného práva podle § 101 stavebního zákona. Občanský zákoník dále upravuje **výhradu zpětné koupě**. Jedná se o institut, který je podobný předkupnímu právu. Pokud byla výhrada sjednána v kupní smlouvě, má kupující povinnost na požádání prodávajícího převést za úplatu prodanou věc zpět.[154]

4.1.2 Veřejnoprávní úprava

a. Pozemkové vlastnictví státu

Pozemky náležející do vlastnictví státu zahrnují necelou jednu čtvrtinu celkové rozlohy naší republiky. Ústava zaručuje **rovnost vlastnického práva všech subjektů**, ačkoliv specifická povaha některých subjektů výkon jejich vlastnického práva přinejmenším ovlivňuje, jak bude popsáno níže ohledně hospodaření se státními pozemky. Legislativní úprava je navíc nastavena tak, že zvláštní zákon může stanovit, které určité pozemky mohou být svěřeny výlučně do vlastnictví státu, obce nebo zvláštních

[152] Franková, M. a kol. *Úvod do pozemkového práva.* 1. vydání. Beroun: Eva Rozkotová, 2014. 240 s. ISBN 978-80-87488-19-5. S. 155.

[153] Ustanovení § 2144–2147 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku. Předkupní právo je v zákoně upraveno také v jiných souvislostech, avšak z hlediska nakládání s půdou je relevantní pouze jeho úprava v uvedené souvislosti.

[154] Ustanovení § 2135–2139 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku. Zákon upravuje také institut výhrady zpětného prodeje, který je opakem výhrady zpětné koupě.

právnických osob.[155] Po roce 1989 byla idea nacionalizace veškeré půdy opuštěna a došlo k rozsáhlému vypořádání vlastnictví formou restitucí a privatizací státního majetku, včetně restitucí církevních, které se týkají poměrně významného množství půdy. Stát však nadále vlastní pozemky, které pro svou činnost potřebují státní podniky a další státní organizace, instituce a organizační jednotky státu. Stát přenechává své pozemky státním podnikům a jiným organizačním jednotkám k hospodaření podle příslušných právních předpisů, jak je vysvětleno níže. Vzhledem k tomu, že stát již není monopolním hospodářem ve většině odvětví ekonomiky, nepotřebuje již také vlastnit takové velké množství půdy. Naopak však v případech zajišťování určitých činností, jako je kupříkladu výstavba rychlostních silnic a dálnic, je nucen pozemky do svého vlastnictví získat případně i zákonnou formou vyvlastnění.[156] Specifickou zůstává problematika **vytváření pozemkové rezervy** pro budoucí potřeby státu k činnostem uskutečňovaným ve veřejném zájmu.[157]

Obecným právním předpisem upravujícím státní vlastnictví je **zákon o majetku České republiky**[158]. Tento zákon stanoví způsoby a podmínky hospodaření s majetkem státu a jeho vystupování v právních vztazích včetně právní úpravy týkající se **organizačních složek státu**[159], které jménem státu ve věcech státního majetku vystupují navenek. S majetkem státu hospodaří organizační složka tak, aby byl využívat k plnění svých funkcí, zajišťování veřejně prospěšných činností či pro účely podnikání.[160]

K zajišťování významných celospolečenských, strategických nebo veřejně prospěšných zájmů jsou podle zákona o státním podniku zakládány **státní podniky**, které provozují podnikatelskou činnost s majetkem státu, a to vlastním jménem a na vlastní

[155] Článek 11 odst. 2 Usnesení č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součástí ústavního pořádku České republiky. Zejména se jedná o vojenské újezdy, které mají celkově specifické postavení a právní úpravu, dále komunikace – dálnice, nebo rychlostní silnice, ale také některá zvláště chráněná území.

[156] Známá je kauza pozemků ve vlastnictví statkářky Ludmily Havránkové, která trvala dvacet let. Statkářka nakonec v roce 2014 podepsala i poslední dohodu o směně pozemků potřebných k výstavbě dálnice D 11. K vyvlastnění v tomto bedlivě veřejností sledovaném případě nedošlo.

[157] Franková, M. a kol. *Úvod do pozemkového práva.* 1. vydání. Beroun: Eva Rozkotová, 2014. 240 s. ISBN 978-80-87488-19-5. S. 63.

[158] Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích.

[159] Ibid, § 1.

[160] Ibid. § 8.

odpovědnost.[161] Zakladatelem je ministerstvo, v jehož působnosti bude předmět činnosti podniku.

Speciálním zákonem byl zřízen **Státní pozemkový úřad** jako správní úřad s celostátní působností a účetní jednotka podřízený Ministerstvu zemědělství.[162] Tento zákon zrušil a nahradil doposud existující Pozemkový fond České republiky a jeho pravomoci a působnost převedl na nově vzniklý úřad. Zákon upravuje podrobně zejména nakládání s majetkem v rámci hospodaření s ním převodem na jiné subjekty.[163]

b. Pozemkové vlastnictví územně samosprávných celků

Územní samosprávné celky jsou podrobně upraveny ve dvou samostatných zákonech.[164] Pozemkové vlastnictví územně samosprávných celků svojí povahou naplňuje znaky veřejného majetku a rozsahem, který představuje ve vztahu k území České republiky, je významnou součástí pozemkového vlastnictví v České republice jako celku.[165]

Ústava definuje územní samosprávné celky jako **korporace veřejného práva** způsobilé nabývat vlastní majetek a s ním podle vlastního rozpočtu hospodařit[166], přičemž na územní samosprávné celky dopadá též ustanovení Čl. 11 odst. 2 Listiny citované v úvodu této kapitoly. **Obce a kraje** vykonávají svá vlastnická práva buď přímo, nebo prostřednictvím právnických osob či organizačních složek bez právní subjektivity.[167] Při nakládání s majetkem samosprávných celků se projevují mnohá specifika, jelikož se jedná o dispozice s veřejným majetkem. Mnohé principy a pravidla však vyplývají také z občanského zákoníku, jelikož se územní samosprávné celky řadí mezi právnické osoby tímto právním předpisem také upravené.

[161] Ustanovení § 2 a 3 zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku.

[162] Zákon č. 503/2012 Sb., Zákon o Státním pozemkovém úřadu a o změně některých souvisejících zákonů.

[163] Podrobně viz Pekárek, M. a kol. *Pozemkové právo.* 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2015. 486 s. Edice učebnice Právnické fakulty MU, sv. č. 516. ISBN 978-80-210-7750-8. S. 131–146.

[164] Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, a zákon č. 129/2000 Sb., o krajích.

[165] Pekárek, M. a kol. *Pozemkové právo.* 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2015. 486 s. Edice učebnice Právnické fakulty MU, sv. č. 516. ISBN 978-80-210-7750-8. S. 147.

[166] Čl. 101 odst. 3 Ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

[167] Ustanovení § 35a zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, a § 14 odst. 3 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích.

Základní právní předpis, který dal základ pozemkovému vlastnictví obcí, je zákon o převodu některých věcí z majetku státu do vlastnictví obcí[168] a je označován za zákon restitučně-privatizační.[169] V rámci takzvané velké privatizace mohly obce nabýt do vlastnictví další pozemky[170] a zároveň získaly vlastnická práva k dalším pozemkům prostřednictvím zákona o převodu zemědělských a lesních pozemků.[171]

V případě kraje je pozemkové vlastnictví, jeho vznik a povinnosti velmi blízké a často totožné s pozemkovým vlastnictvím obcí. Základní rámec pro hospodaření krajů poskytuje zákon o krajích. Majetek, který kraje nabyly, na ně byl převeden na základě právních předpisů zejména z období roku 2000[172]. V současné době se nabývání pozemků do vlastnictví krajů dotýká nejvíce zákon o Státním pozemkovém úřadu.[173]

c. Hospodaření s pozemky ve vlastnictví státu

Pozemky ve vlastnictví státu jsou spravovány ve zvláštním právním režimu. Příslušnost s nimi hospodařit vyplývá ze zvláštních zákonů a svědčí organizačním složkám státu a státním příspěvkovým organizacím. Není-li zřejmé, kdo má dané právo vykonávat, náleží Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových. Příslušnost k hospodaření je

[168] Zákon č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí.

[169] Pekárek, M. a kol. *Pozemkové právo.* 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2015. 486 s. Edice učebnice Právnické fakulty MU, sv. č. 516. ISBN 978-80-210-7750-8. S. 149.

[170] Zákon č. 92/1991 Sb., o podmínkách převodu majetku státu na jiné osoby.

[171] Zákon č. 95/1999 Sb., o podmínkách převodu zemědělských a lesních pozemků z vlastnictví státu na jiné osoby a o změně zákona č. 569/1991 Sb., o Pozemkovém fondu České republiky, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů.

[172] Zákon č. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku České republiky do majetku krajů. Zákon č. 290/2002 Sb., o přechodu některých dalších věcí, práv a závazků České republiky na kraje a obce, občanská sdružení působící v oblasti tělovýchovy a sportu a o souvisejících změnách a o změně zákona č. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku České republiky, ve znění zákona č. 10/2001 Sb., a zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů.

[173] Zejména ust. § 10 odst. 3 a 4 ve spojení s § 8 odst. 2 a 3 zákona č. 503/2012 Sb., o Státním pozemkovém úřadu a o změně některých souvisejících zákonů. Více viz Pekárek, M. a kol. *Pozemkové právo.* 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2015. 486 s. Edice učebnice Právnické fakulty MU, sv. č. 516. ISBN 978-80-210-7750-8. S. 160–165.

upravena **zákonem o majetku České republiky**[174] ve spojení se speciálními ustanoveními zákona o státním podniku[175]. Při výkonu práva organizačních složek státu s pozemky hospodařit dochází k jejich užívání státními podniky a organizačními jednotkami státu. Zvláštní postavení má **Státní pozemkový úřad**, kterému zákon[176] připisuje oprávnění hospodařit s nemovitým zemědělským majetkem, avšak bez práva k jeho užívání. Ten proto **pozemky převádí do vlastnictví jiných subjektů, nebo k nim zřizuje pacht či nájem**. Majetek, respektive pozemky, se kterým oprávněné subjekty hospodaří, musí být užívány k plnění funkcí státu a stanovených činností, a to účelně a hospodárně.[177]

Organizační složka státu může za splnění zákonných podmínek[178] přenechat pozemky k užívání jiným fyzickým i právnickým osobám, a to především tehdy, pokud pozemek dočasně nepotřebuje k plnění funkcí státu nebo jiných úkolů v rámci své působnosti nebo předmětu činnosti, nebo bude-li tak dosaženo hospodárnějšího a účelnějšího využití pozemku se zachováním jeho hlavního účelu svědčícímu organizační složce státu. Užívání se sjednává na dobu osmi let s možností prodloužení maximálně o dalších osm let. Státními podniky, které zejména hospodaří se státním majetkem, jsou Lesy České republiky, s. p., Vojenské lesy a statky, s. p., Povodí Vltavy, s. p., Povodí Labe, s. p., Povodí Odry, s. p., Povodí Moravy, s. p. Tyto podniky při hospodaření vykonávají práva vlastníka podle zvláštních právních předpisů, a to vlastním jménem, a také se účastní řízení před soudy a jinými orgány, ačkoliv nemají vlastní majetek, ale pouze majetek obchodní, který tvoří souhrn věcí, se kterými jsou oprávněny hospodařit. [179]

d. Hospodaření s pozemky územně samosprávných celků

[174] Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích.

[175] Zákon č. 77/1997 Sb., o státním podniku.

[176] Zákon č. 503/2012 Sb., o Státním pozemkovém úřadu a o změně některých souvisejících zákonů.

[177] Franková, M. a kol. *Úvod do pozemkového práva.* 1. vydání. Beroun: Eva Rozkotová, 2014. 240 s. ISBN 978-80-87488-19-5. S. 162.

[178] Ustanovení § 27 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích.

[179]Za splnění podmínek zákona je možné sjednat též výpůjčku, kterou lze výjimečně realizovat i bez splnění takových podmínek. Pekárek, M. a kol. *Pozemkové právo.* 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2015. 486 s. Edice učebnice Právnické fakulty MU, sv. č. 516. ISBN 978-80-210-7750-8. S. 240–242.

Právní úprava hospodaření s majetkem územních samosprávných celků dovoluje těmto subjektům se svým majetkem plně hospodařit jak samostatně, tak mohou svůj majetek svěřit do užívání jiným subjektům. Primárně tak vzniká oprávnění městských částí hlavního města Prahy, městských částí statutárních měst a městských obvodů hospodařit se svěřeným majetkem hlavního, respektive statutárního města. Organizační složka obce spravuje jí předaný majetek k vlastnímu hospodářskému využití, příspěvková organizace hospodaří s majetkem, který jí předala zřizovatelská obec nebo kraj. K vlastnímu hospodářskému využití spravuje majetek též organizační složka kraje.[180] Právě uvedené užívací vztahy podléhají zápisu do katastru nemovitostí formou záznamu.[181]

Územně samosprávné celky jsou oprávněny k přenechání svého majetku včetně pozemků k užívání jiným fyzickým nebo právnickým osobám. Tento právní vztah je možné realizovat formou nájmu, pachtu, výpůjčky či eventuelně výprosy.[182]

4.2 Nakládání s půdou v Izraeli

Izraelské právo soukromé je v mnoha ohledech velmi specifické, což je dáno jak specifickými okolnostmi a potřebami této země, tak historickými souvislostmi a vývojem na tomto území. Zaměříme-li se na **právo vlastnické**, je třeba podotknout, že právní úprava **není jasně ohraničena a vymezena v rámci jednotlivých velkých systémů práva.** V izraelském právu se setkává a mísí mnoho významných faktorů, a proto je zde často patrný jak vliv *common law*, např. co do úpravy trustů u nás připodobitelných ke svěřenským fondům, tak kontinentální právní kultury projevující se právní úpravou úschov, případně výpůjček, společně s náboženským právem židovským například u institutu bezdůvodného obohacení[183]. V případě právní úpravy půdy ve veřejném vlastnictví, tzv. *Public Lands*, se však neuplatní ani jeden z těchto systémů a spíše je vhodné hovořit o **specifické izraelské právní úpravě**.

[180] Ibid. S. 242–244.

[181] Ustanovení § 19 zákona č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí.

[182] Pekárek, M. a kol. *Pozemkové právo.* 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2015. 486 s. Edice učebnice Právnické fakulty MU, sv. č. 516. ISBN 978-80-210-7750-8. S. 242–244.

[183] GELPE, Marcia. *The Israeli legal system*. Durham: Carolina Academic Press, 2013. ISBN 978-1-59460-868-1. S. 443.

Právní úprava vlastnictví z dob osmanského impéria[184] byla nahrazena přijetím dvou nových právních předpisů Státu Izrael založených výrazněji na principu evropského kontinentálního práva nežli angloamerického systému, kterými byl **Pozemkový zákon** (*the Land Law*) z roku 1969 a o dva roky později **Zákon o movitém majetku** (*the Movable Property Law*). Ústavní rámec je dán **základním zákonem** z roku 1960 popsaným v první kapitole a v následujícím textu. Z článku 161 Pozemkového zákona vyplývá **numerus clausus pozemkových práv**, kterými je vlastnictví, nájem, věcné břemeno, hypotéka, předkupní právo a trust, o kterých bude pojednáno dále. Toto ustanovení v praxi vylučuje, aby si strany sjednaly jiná práva k nemovitostem.[185]

Právní úprava rozlišuje soukromé vlastnictví a státní vlastnictví. Ze státního vlastnictví se pak vyčleňuje tzv. vyhrazená půda, a dále je rozlišovaná kategorie vypořádané a nevypořádané půdy. Celých 93 % půdy je v Izraeli ve veřejném vlastnictví[186] – buď jako vlastnictví státu, Židovského národního fondu (dále také jen „JNF“), anebo náleží Úřadu rozvoje (*Development Authority*, dále také jen „DA“).[187] O správu těchto pozemků, které mají celkem rozlohu 4 820 500 akrů[188], a o ochranu zemědělské půdy se stará vládní agentura *The Israel Land Authority* (dále jen „ILA“), ve které můžeme *de facto* spatřovat pozemkový úřad.

---

[184] Osmanská klasifikace rozdělovala půdu do pěti pozemkových kategorií, přičemž na každou z nich se vztahovala vlastní právní ustanovení. Půda v úplném vlastnictví se nazývala „*Mulk*“, pozemky s možností jen omezeného vlastnictví, kde úplné vlastnictví připadalo pouze státu, se nazývaly „*Miri*“, pro veřejné účely jako třeba pláže sloužila kategorie „*Metrouka*“, neobhospodařovaná půda vzdálená od obydlených míst spadala do kategorie „*Mewat*“ a poslední „*Mawqufa*“ představovala půdu svěřenou charitativní dohodou v mezích práva náboženského. V dnešní době má toto rozčlenění význam jen malý, vztahuje se toliko na půdu, která je stále podřízena zákonům osmanským, a to jsou jen některé výjimky, jak vyplývají z odst. 156, 159b, 162 a 166 Pozemkového zákona. Ex: WEISMAN Joshua: Property law. In: ITZHAK ZAMIR, SYLVIANE COLOMBO. *The law of Israel: general surveys.* Jerusalem: Harry and Michael Sacher Institute for Legislative Research and Comparative Law, the Hebrew University of Jerusalem, 1995, 520 s. (OCoLC) 777371565, s. 234.

[185] Co se týká například zástavního práva, to je možné sjednat různou formou. Zákon o zástavách však stanoví podmínky jeho zřízení, aby bylo účinné i vůči třetím osobám, a smluvní volnost je i zde vyloučena. Více viz Zákon o zástavním právu (*Pledges Law*) z roku 1967, čl. 2 písm. b, čl. 4.

[186] Nepočítaje území Západního břehu a Pásma Gazy.

[187] DECKER M. *Types of land in Israel. Buy property in Israel.*
Dostupné z http://www.buypropertyinisrael.com/article/types-of-land-in-israel [nahlíženo 20.05.2019].

[188] Přibližně 19 508km^2.

Zemědělství v Izraeli je dnes považováno za výsledek tvrdého boje s nepříznivými podmínkami země. Více jak polovina izraelské slané půdy je aridní nebo semiaridní a pouze 20 % je vhodných k využití jako orná půda. Začátek izraelského zemědělství byl ve znamení vysbírávání kamenů z polí a vysušování bažin za účelem kýženého zúrodnění půdy. **Od založení státu se podařilo téměř ztrojnásobit množství půdy pro zemědělské využití a produkce se zvýšila dokonce šestnáctkrát**[189], z čehož je přibližně jedna čtvrtina určena k vývozu. Mnoho zemědělců donutily ekonomické poměry k obdělávání půdy a pěstování plodin v levnější jižní části země než v oblasti dražší úrodné oblasti ve středním Izraeli. Zemědělci se zde museli naučit hospodařit v poušti s bleskovými záplavami v zimním krátkém období dešťů. Z oblasti regionu Arava je nyní vyváženo přibližně 60 % z celkového exportu zeleniny. S ohledem na vysokou úspěšnost pouštního zemědělství Izraele byly zde používané technologie exportovány také do sousedního Egypta či do Maroka, které trápí velmi podobné přírodní podmínky, a to i navzdory tomu, že jsou tyto tři země co do vývozu zemědělské produkce na evropský trh vzájemnými konkurenty. Izrael by však nebyl tak úspěšný, kdyby **pouštní zemědělství** nebylo podporováno ze strany JNF, který poskytuje dotace na zlepšování kvality i zvyšování kvantity zemědělské půdy a zároveň dotuje výzkum a vývoj v oblasti moderních technologií pro zemědělství.[190] Zemědělské úspěchy Izraele jsou výsledkem jednak spolupráce mezi zemědělci, dále průmyslu v tomto oboru a výzkumu v oblasti zemědělství, pro který je vyčleněno přibližně 17 % ročního rozpočtu Izraele.[191]

[189] Agriculture in Israel. In: Facts About Israel. Dostupné z: https://www.factsaboutisrael.uk/agriculture-in-israel/ [nahlíženo 30.6.2019].

[190] Agriculture in Israel. Dostupné z: https://www.myjewishlearning.com/article/agriculture-in-israel/ [navštíveno 30.6.2019]. Například v kibucu Revivim je velmi úspěšně využívána podzemní slaná voda k pěstování oliv a jedná se tak o jediný olivový háj na světě, ve kterém jsou olivovníky zalévány slanou vodou.

[191] Agriculture in Israel. In: Facts About Israel. Dostupné z: https://www.factsaboutisrael.uk/agriculture-in-israel/ [navštíveno 30.6.2019]. V současné době je například podporováno inovativní řešení osívání za použití dronů, využívání konopí pro léčebné účely či příprava speciálních pěstebních substrátů. Více např. www.israelagri.com.

4.2.1 Soukromoprávní úprava

Pouze sedm procent rozlohy státu Izrael je tvořeno půdou v soukromém vlastnictví. **Základní zákon *Israel Lands*** o půdě ve veřejném vlastnictví navíc stanoví, že nemůže být převedena do vlastnictví soukromého. V případě soukromého vlastnictví půdy platí, že toto je možné v dané omezené míře a pouze v obydlených oblastech.

Izraelci tento fakt vnímají zcela přirozeně a při koupi domu nebo bytu jsou srozuměni s tím, že tento stojí zpravidla na státním pozemku a oni nabývají vlastnická práva k jednotce nebo také jenom práva užívací spojená zpravidla s držbou nemovitosti. Základem právní úpravy nakládání s půdou v režimu soukromého práva je **Pozemkový zákon** (*the Land Law*, 1969) ve spojení s dalšími příslušnými právními předpisy, na které přímo či nepřímo tento zákon odkazuje. Podle tohoto zákona je možné nabýt vlastnické právo originárně i derivativně. Původní nabytí vlastnického práva je možné k věcem movitým. V případě odvozeného nabývání vlastnictví se uplatní **odlišná pravidla u půdy vypořádané a nevypořádané**.[192] V případě státní půdy připadá v úvahu nanejvýš nabytí práva nájmu či pachtu. **Vydržení** nevypořádané půdy z hlediska hmotného práva není možné. Při jejím nepřetržitém užívání s úmyslem tuto půdu držet po dobu dvaceti pěti let získává držitel procesní obranu proti nároku vlastníka, který by se domáhal, aby uživatel půdu opustil. Pokud by však půda byla zapsaná v katastru nemovitostí, katastrální úřad toto vyhodnotí jako procesní překážku. Je ale možné nabýt půdu i nuceně ve veřejném zájmu, a to vždy za náhradu, v takovém případě jde o obdobu vydržení, které zná české právo.[193]

a. Vlastnictví

Hovoříme-li o vlastnictví podle pozemkového zákona, tedy stěžejního zákona upravujícího vlastnické vztahy k nemovitostem, tak izraelské právo rozlišuje vlastnictví individuální, spoluvlastnictví a kondominium, které představuje specifické spoluvlastnictví domu a individuální vlastnictví v domě vymezených jednotek.

---

[192] Problematikou vypořádané a nevypořádané půdy se zabývá závěrečná část podkapitoly o veřejnoprávní úpravě nakládání s půdou v Izraeli.

[193] DEUTCH, Miguel. *Property Law.* In SHAPIRA, Amos (editor). *Introduction to the Law of Israel.* Haag: Kluwer, 1995, s. 159 a násl. Ex BOHÁČEK, M., MACHŮ, M. *Základy izraelského obchodního práva se zaměřením na právo duševního vlastnictví,* 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2015, 112 str. ISBN 978-807-5520-388 S. 53.

Individuální vlastnictví je v pozemkovém zákoně z roku 1969 pojato tak, že je kladen důraz na práva vlastníka, která mohou být omezena buď na základě zákona, nebo dohodou. Druhý odstavec tohoto zákona přímo stanoví, že vlastnictví k nemovitým věcem je právo věc držet[194] a užívat ji a libovolně s ní nakládat, není-li to zákonem nebo dohodou omezeno.[195] V současné době je ale ve značné míře omezena tato volnost vlastníka povinnostmi a omezeními správního práva.[196] Zákon stanoví, že výkon vlastnického práva neospravedlňuje způsobení škody a vlastník nemá výkonem svých práv rušit vlastnictví jiného.[197] K tomuto principu přistupuje dále princip dobré víry, který pozemkový zákon převzal a později se začal uplatňovat i ve vztahu k movitým věcem.[198] Další omezení vlastnického práva k pozemkům vyplývá ze Zákona o územním plánování a stavebního zákona z roku 1965, podle kterého je většina způsobů užívání půdy podmíněna povolením plánovacího úřadu.[199]

---

[194] Pozemkový zákon neobsahuje definici držby, ačkoliv upravuje její ochranu. Najdeme zde ustanovení o nezákonném odejmutí držby, o přestupcích a rušení držby či jejím nezákonném odejmutí. Držba je podle pozemkového zákona jedním z atributů vlastnictví, které je charakterizováno jako právo věc držet a užívat, přičemž držba zahrnuje jak přímé panství nad nemovitou věcí, tedy přímou držbu, tak držbu nepřímou. Ve druhém případě je držba vykonávána prostřednictvím jiné osoby, typicky nájemcem či pachtýřem, který má však stejný rozsah oprávnění k podání žaloby z rušené držby jako vlastník, kterému v danou chvíli ani držba nenáleží.

Držitel je zákonem chráněn před jakýmkoli narušitelem jeho držby bez ohledu na to, zda mu držba pozemku svědčí podle zákona či nikoliv, a jediným legálním prostředkem k vydání držby skutečnému oprávněnému vlastníku je žaloba. Svépomoc je tak obecně vyloučena a zákon její užití připouští pouze ve výjimečných případech. Výjimkou je užití svépomoci na ochranu držby zákonným držitelem za účelem zabránění přestupku nebo za účelem navrácení držby, která mu byla odejmuta s tím, že ke svépomoci nesmí dojít později než do 30 dnů od narušení držby. Pozemkový zákon, 1969, odst. 2, 15-20.

[195] Totožnou definici obsahuje zákon o movitostech v definici vlastnictví k movitým věcem.

[196] WEISMAN Joshua: Property law. In: ITZHAK ZAMIR, SYLVIANE COLOMBO. *The law of Israel: general surveys.* Jerusalem: Harry and Michael Sacher Institute for Legislative Research and Comparative Law, the Hebrew University of Jerusalem, 1995, 520 s. (OCoLC) 777371565, s. 246.

[197] Pozemkový zákon (*Land Law*), 1969, odst. 14, omezení práv.

[198] Srov. Zákon o movitých věcech (*Movable Property Law*), 1971, a Zákon o smluvním právu (*Contracts (General Part) Law*), 1973.

[199] WEISMAN Joshua: Property law. In: ITZHAK ZAMIR, SYLVIANE COLOMBO. *The law of Israel: general surveys.* Jerusalem: Harry and Michael Sacher Institute for Legislative Research and Comparative Law, the Hebrew University of Jerusalem, 1995, 520 s. (OCoLC) 777371565, s. 247.

Vlastnické právo[200] v sobě zahrnuje právo věc držet, užívat, nakládat s ní a požívat plody a užitky. Tyto jednotlivé složky vlastnického práva je možné oddělit a nakládat s nimi jednotlivě například zřízením práva cesty či předkupního práva. Vlastník může svůj pozemek převést do držby a užívání jiného natolik, aby to nebyl převod tzv. na věčné časy, který by zastřel zakázaný převod vlastnictví.[201] Hranice toho, kdy se jedná o převod těchto práv na příliš dlouhou dobu zastírající samotný převod, není jasně stanovena. V případě převodu pouze práva užívání navíc toto omezení neplatí. Nicméně z praxe a z vývoje vztahů ohledně nájmu je zřejmé, že za účelem respektování uvedeného pravidla a respektování daných podmínek vlastníci místo převodu práva držby a užívání volí variantu krátkodobých či dlouhodobých pronájmů. Zvláště ty dlouhodobé jsou však svojí délkou trvání snadno srovnatelné s převodem vlastnictví, respektive práva držby a užívání pozemku, avšak například už proto, že nájemce neužívá pozemek jako vlastní, ale nakládá s ním jako osoba oprávněná pouze k jeho užívání, lze předpokládat, že nebude svá práva vykonávat tak svědomitě a s takovou péčí, kterou by vynaložil vlastník, a může tak dojít k exploataci půdy.

Pozemkový zákon vymezuje prostorový rozsah vlastnického práva k pozemku, které zahrnuje jak prostor pod, tak nad pozemkem, a to do té míry, do které není v konfliktu s jinými právními předpisy týkajícími se vody a vodních zdrojů, dolů, lomů, archeologických či starožitných nálezů a minerálů apod., či to nebrání užití vzdušného prostoru. Součástí vlastnictví pozemku je vše, co je postaveno či zasazeno na pozemku nebo je pevně spojeno s pozemkem, kromě oddělitelných staveb, s tím, že není podstatné, zda byla stavba postavena či rostlina zasazena vlastníkem pozemku nebo jinou osobou, taková věc automaticky přirůstá k vlastnictví pozemku a naplňuje tím superficiální zásadu.[202] Výjimkou v této zásadě je kondominium[203], jak je vysvětleno dále.

Vlastnictví a související práva a povinnosti mohou náležet více osobám. V takovém případě izraelské právo hovoří o **spoluvlastnictví**, které vzniká jak ze zákona, tak ze smlouvy. Pozemkový zákon předpokládá, že podíly jednotlivých spoluvlastníků jsou

[200] Vlastnické právo téměř ke všem pozemkům náleží Státu Izrael. Z hlediska ostatních subjektů je v praxi podstatný výkon práv vykazujících některé prvky vlastnického práva, například práv užívacích.

[201] Pozemkový zákon, 1969, odst. 3, 66, 69 a souv.

[202] Pozemkový zákon, 1969, odst. 11 a 12.

[203] Pozemkový zákon, 1969, odst. 54.

stejné a každý vlastník má právo vykonávat vlastnická práva do výše svého podílu. Pro správu spoluvlastnictví uzavírají vlastníci dohodu o užívání a o nakládání s nemovitostí ve spoluvlastnictví se stanovením práv a povinností vlastníků. Je-li tato dohoda evidována v katastru nemovitostí, pak je účinná i vůči třetím osobám. Není-li taková dohoda vůbec uzavřena, řídí se spoluvlastnické vztahy ustanoveními zákona, podle kterých běžnou správu a související úkony provádí vlastník s většinovým podílem, přičemž je poskytována soudní ochrana minoritnímu vlastníkovi. Vše, co přesahuje běžnou správu věci, musí být odsouhlaseno všemi spoluvlastníky. Jednotliví vlastníci mají právo prodat svůj podíl či s ním jinak naložit v souladu s právem, aniž by k tomu potřebovali souhlas ostatních spoluvlastníků. Každý vlastník je oprávněn kdykoli žádat **rozdělení spoluvlastnictví**. V takovém případě je upřednostněna dohoda, jinak vydá soud rozhodnutí o reálném rozdělení věci, nebo je věc prodána a výtěžek z prodeje je rozdělen mezi spoluvlastníky. Jedná-li se o rozdělení spoluvlastnictví k domu, kde je možné zřídit bytové či nebytové jednotky, je dům rozdělen na jednotky, které jsou přiděleny jednotlivým vlastníkům a nově vzniklé právní uspořádání je zapsáno do registru vlastnictví jednotek jako kondominium. *Mutatis mutandis* je uvedená právní úprava aplikována v případě nedovolené stavby na pozemku.

Zákon také stanoví, že **plody, které spadnou na sousední pozemek, náleží vlastníkovi sousedního pozemku**. V případě rostlin rostoucích při hranici pozemků a zasahujících na sousední pozemek je vlastník sousedního pozemku oprávněn požadovat jejich odstranění, pokud nepřiměřeně omezují užívání sousedního pozemku či nemovitost poškozují. Neodstraní-li je jejich vlastník po vyzvání vlastníkem sousedního pozemku v přiměřené lhůtě, je takový soused oprávněn odstranit větve či kořeny sám na náklady vlastníka.[204]

Výjimkou ze superficiální zásady je již zmíněné vlastnictví jednotek formou **kondominia**. Při registraci takového spoluvlastnictví nabývají jednotliví vlastníci právo k jednotce a ke společným částem domu v poměru, který odpovídá poměru podlahových ploch jednotlivých jednotek, přičemž podmínkou pro vznik kondominia je existence alespoň dvou jednotek. Společné části domu se stávají

[204] Pozemkový zákon, 1969, Kapitola pátá: Spoluvlastnictví nemovitostí, odst. 27–51. Některé detaily spoluvlastnictví jsou pojaty obecně či nejsou podrobně vysvětleny, neboť nemají přímou souvislost s tématem této práce a jsou uvedeny pouze pro úplnost.

nedílnou součástí jednotky. Zákon upravuje možnost výhradního užívání některých společných částí domu a jeho podmínky a také podmínky správy domu, není-li uzavřena dohoda o výkonu správy. Všechny tyto údaje podléhají evidenci v katastru nemovitostí.[205]

b. Nájem a pacht

Společně s hypotékou, předkupním právem a věcnými břemeny je nájem v zákoně upraven jako **právo k věci cizí**. Zákon stanoví, že nájem nemovitosti spočívá v poskytnutí práva držby a užívání vlastnictví za úplatu[206], a to nikoliv na dobu neurčitou. Nájem na dobu delší pěti let je označen jako **pacht**, trvá-li tento vztah déle než dvacet pět let, jedná se o **dlouhodobý pacht**.[207]

Zákon poskytuje nájemci širokou ochranu a volnost. Pokud je nájem zapsán v katastru a není-li v nájemní smlouvě stanoveno jinak, nájemce může předmět nájmu libovolně zatížit hypotékou nebo k němu zřídit věcné břemeno i bez souhlasu vlastníka. Ochrana je nájemci poskytnuta i v případě, že nájemní smlouva odpírá či omezuje právo nájemce převést nájem na jinou osobu nebo zřídit podnájem a pronajímatel odmítá s takovou změnou nájemního vztahu udělit bez přiměřeného důvodu souhlas či se souhlasem spojuje nepřiměřené podmínky. V takovém případě může souhlas pronajímatele nahradit soud za podmínky, že pronajímateli svým rozhodnutím nezpůsobí škodu.[208]

S právní úpravou nájmu souvisí také **institut výpůjčky, resp. výprosy**. Právní úprava pozemkového zákona v sobě kombinuje prvky výpůjčky i výprosy a zakládá se na

---

[205] Ibid, Kapitola šestá: Spoluvlastnictví jednotek, odst. 52–58. Zákon dále upravuje podrobnosti nakládání s kondominiem a další detaily, které nejsou předmětem této práce.

[206] Za povšimnutí stojí Zákon o nájmu a úvěru (*Hiring and Loan Law*) z roku 1971, který v odstavci 31 stanoví, že ustanovení tohoto zákona o nájmu se užije v případě, kdy jsou v rámci nájemního vztahu poskytnuta pouze užívací práva bez práva držby. Tento zákon však neovlivnil definici nájmu podle pozemkového či jiného zákona. Tento zákon je tak aplikován pouze v případech nájmu bez udělení držby. Na druhou stranu například pozemkový zákon se ve věcech nájmu uplatní pouze tehdy, pokud je s nájemním vztahem spojeno právě právo užívání včetně práva držby. Z toho samého důvodu má pozemkový zákon speciální ustanovení o věcných břemenech, kterých se držba netýká a nespadají pro svou povahu ani do působnosti Zákona o nájmu a úvěru.

[207] Ibid, odst. 3.

[208] Ibid, odst. 78–84.

právní úpravě nájmu obsažené v pozemkovém zákoně, kterou doplňují příslušná ustanovení Zákona o nájmu a úvěru.[209]

c. Věcná břemena

Věcné břemeno je podle výkladového ustanovení zákona definováno jako oprávnění osoby užívat nemovitost vlastníka, avšak bez převzetí její držby[210], přičemž jsou rozlišovány **dva druhy věcných břemen podle jejich adresáta**. Jednak může být zřízeno **ve prospěch určitého pozemku**, pak je tento pozemek nazýván jako panující a druhý pozemek služebný, v našem právním prostředí je tento princip znám jako služebnost *in rem*. Oprávnění z věcného břemene ale může být určeno **také určité osobě**, skupině osob nebo veřejnosti, v kultuře římského práva je takové věcné břemeno nazýváno služebnost *ad personam*. Věcné břemeno spočívá v povinnosti povinného pozemku či vlastníka známé jako *dare, facere, omittere* nebo *pati*. Pokud je právo odpovídající věcnému břemeni vykonáváno nepřetržitě po dobu třiceti let, je takové věcné břemeno **vydrženo** a je také způsobilé k zápisu do katastru nemovitostí. Doba vydržení je podle zákona účinně přetržena, pokud vlastník nemovitosti, na které je právo odpovídající věcnému břemeni vykonáváno písemně sdělí domnělé oprávněné osobě, že s takovým užíváním své nemovitosti nesouhlasí. Pokud vlastník služebné nemovitosti neudělí souhlas s převodem věcného břemene na jinou osobu, je osobní věcné břemeno nepřevoditelné, není-li ujednáno jinak, přičemž věcné břemeno k nemovitosti nezaniká se změnou vlastníka panující nemovitosti. Věcná břemena mohou být zřízena jako **úplatná i bezúplatná**, **na dobu určitou i neurčitou**. Není-li stanoveno jinak, zřizuje se věcné břemeno na dobu neurčitou s tím, že na žádost jedné ze stran ujednání o věcném břemeni může toto zrušit nebo upravit jeho podmínky, a to jak pro jeho nevykonávání, změnu okolností nebo z důvodu stavu služebného nebo panujícího pozemku. Je-li tím jedné ze stran způsobena újma, má tato nárok na kompenzaci. Pokud dojde ke splynutí služebného a panujícího pozemku v jeden, věcné břemeno zaniká ze zákona, ale pokud jsou takové dvě parcely jen vlastněny stejným vlastníkem, není to důvod pro jeho zánik, a naopak jeden vlastník dvou parcel může na jedné parcele ve prospěch druhé věcné břemeno zřídit.[211]

---

[209] Zejména ustanovení odst. 22-30 Zákona o nájmu a úvěru, 1971.

[210] Pozemkový zákon, 1969, odst. 5.

[211] Ibid, odst. 92–98.

d. Předkupní právo

V pozemkovém zákoně je předkupní právo řešeno pouze ve vztahu k nemovitostem, ostatně shodně jako například výše uvedená věcná břemena. Z právní úpravy vyplývá, že aby se jednalo o předkupní právo, musí k převodu vlastnictví nebo nájmu nemovitosti dojít za úplatu. *A contrario* se nejedná o předkupní právo a právní úprava se nevztahuje na situace, kdy dojde k převodu práv bezúplatně či jsou-li předmětem práva jiná než vlastnická, resp. nájemní. Předkupní právo vzniká **na základě dohody** zapsané v katastru nemovitostí, nebo může vyplývat **ze zákona** v taxativně stanovených případech. K nastolení zákonného předkupního práva dochází mezi **dědici malého hospodářství**, které je způsobilé poskytnout obživu jedné rodině, přičemž během prvních dvou let od vzniku takového práva se nevyžaduje jeho zápis do katastru. Další podmínka vzniku zákonného předkupního práva nastává **mezi manžely** ve vztahu ke společnému hospodářství, společnému podnikání nebo ve vztahu k bytové jednotce, ve které společně bydlí.[212]

e. Hypotéka

Dalším institutem upraveným pozemkovým zákonem je hypotéka s tím, že hypotéka je **zástavní právo k nemovitostem**.[213] Právní úprava tohoto institutu je roztříštěná, když uvedenou definicí je odkazováno na Zákon o zástavním právu (*Pledge Law*, 1967) ve spojení se Zákonem o převodu obligací (*Transfer of Obligation Law*, 1969). Obecnou úpravu tak obsahuje zástavní zákon, zvláštní úpravu k nemovitostem obsahuje zákon pozemkový, zákon obligační je pak speciálním zákonem pro zástavu závazků. Aplikační norma pozemkového zákona limituje použití příslušných norem zákona zástavního, a to

[212] K realizaci předkupního práva dochází na základě písemné výzvy převodce s uvedením požadované ceny, která musí být pro úspěšné naplnění předkupního práva do třiceti dnů od doručení výzvy uhrazena, jinak se má za to, že oprávněný nemá o nabytí nemovitostí zájem. Stejné podmínky se uplatní v případě vícero oprávněných z předkupního práva, kteří nabývají vlastnictví pouze k danému podílu, avšak v případě, že jeden z oprávněných nemá o nabytí práva zájem, jeho podíl přirůstá k podílům ostatních oprávněných. Do šesti měsíců od odmítnutí předkupního práva může vlastník nemovitost převést dle své svobodné vůle, avšak se zachováním ceny, která byla uvedena ve výzvě k uplatnění předkupního práva. Ibid, odst. 99–106.

[213] Ibid, odst. 5.

podmínkou, podle které nemovitosti a registrované nájmy nemovitostí není možné zastavit jinak, než zřízením hypotéky.[214]

Pozemkový zákon stanoví, že zřízením hypotéky nejsou dotčena práva vlastníka nemovitost držet, užívat a uzavírat ve vztahu k nemovitosti jakékoli transakce. Limitací takového nakládání je jednak princip, že hypotéka **vázne na nemovitosti bez ohledu na to, kdo je jejím vlastníkem**, a dále, že uvedené nakládání s předmětem hypotéky nesmí ohrozit její realizaci a nemá význam pro osobu nabyvatele nemovitosti v případě exekuce. Právní úprava vyplývá ze zákona, ale účastníci mají možnost upravit práva a povinnosti mezi sebou odlišně a použití většiny ustanovení zákona tak vyloučit.[215]

4.2.2 Veřejnoprávní úprava

a. Půda ve veřejném vlastnictví

Stát získal naprostou většinu půdy do svého vlastnictví podle **Zákona o státním vlastnictví** (*State Property Law)* z roku 1951, dle kterého bylo do vlastnictví nově vznikajícího státu převedena veškerá půda patřící do té doby britskému mandátu. Celkem se jedná o 67 % půdy.

Úřad rozvoje, který vlastní 13 % půdy, je vládní orgán v podobě veřejné korporace zřízené **Zákonem o úřadu rozvoje** z roku 1953 *(Development Authority/Transfer of property Law*). Jeho cílem je rozvoj země. DA může získat půdu jak na základě vyvlastnění, tak koupí pozemků a v zásadě vlastní půdu na základě dvou zákonů doplněných o další předpisy. Základem je stále účinný **Zákon o vlastnickém právu nepřítomných vlastníků** (*Absentees´ Property Law*) z roku 1950. Zákon definuje osoby, které byly vyhoštěny, uprchly nebo opustily zemi po 29. listopadu 1947, zejména v souvislosti s válkou o nezávislost jako „nepřítomné“. Majetek náležející těmto nepřítomným byl pod kontrolou Státu Izrael prostřednictvím pro tento účel zřízené **Správy majetku nepřítomných vlastníků**. Tento zákon byl hlavním právním

[214] Ibid, odst. 91.

[215] Vzhledem k vysokým cenám na realitním trhu izraelských nemovitostí, resp. příslušných práv k nim, je s podivem, že tato poměrně stručná a značně dispozitivní právní úprava hypotéky nedospěla v průběhu let ke speciální, samostatné nebo lépe řečeno komplexní právní úpravě. Otázka dostatečnosti této právní úpravy a souladu faktického a právního stavu v dnešní izraelské společnosti by byla jistě zajímavým tématem pro vědecký článek.

nástrojem, který Izrael použil za účelem ujmutí se držby pozemků na území celého státu, které patřily tzv. vnitrostátním palestinským uprchlíkům i palestinským obyvatelům uprchlým do jiné země, a které představovaly muslimské *wakf*, náboženské trusty. Vlastnická práva k půdě náležející uvedeným „nepřítomným" tak byla tímto znárodňovacím mechanizmem převedena do rukou státu. K naplnění smyslu a účelu zákona uvedeného výše došlo prostřednictvím **Zákona o nabývání půdy** (*Land Acquisition/Validation of Acts and Compensation Law)* z roku 1953, dle kterého veškerá půda, která ke dni přijetí tohoto zákona nebyla v držbě svého vlastníka podle Zákona o vlastnickém právu nepřítomných vlastníků, byla konfiskována pro veřejné účely a stala se vlastnictvím státu. Půda v rukou DA má sloužit veřejným účelům k zajištění veřejné vybavenosti, např. má být použita pro letiště a silnice.

Židovský národní fond byl zřízen v Anglii již roku 1901. Jeho úkolem bylo získat půdu pro umožnění osídlení území budoucího státu Židy, toho času žijícími v diaspoře po celém světě. Základním principem od začátku bylo, že půda bude vlastněna ve prospěch celé židovské komunity, pročež nebude prodávána a převáděna do soukromých rukou. O padesát let později v roce 1953 byl JNF dán právní rámec **Zákonem o Židovském národním fondu** (*hebr.* חוק קרן קיימת לישראל*, Chok Keren Kajemet Le-Jisrael).* Získávání půdy pro JNF bylo umožněno díky finančním příspěvkům Židů z celého světa, za které byla půda následně vykoupena[216]. V dnešní době vlastní JNF 13 % izraelské půdy.[217] V roce 1961 byla podepsána dohoda mezi státem a JNF, podle které bude půdu ve vlastnictví JNF spravovat Izraelská pozemková správa za těch podmínek, že tato půda nebude prodána a bude použita pouze pro účely osidlování židovskými obyvateli.[218]

---

[216] Na mnoha místech v Izraeli nalezneme cedulky či památeční nápisy uvádějící jména donátorů. Dodnes dle této zvyklosti vznikají nové budovy pojmenované dle jmen jejich investorů – židovských sponzorů z různých států.

[217] WEISMAN, Joshua: Property law. In: ITZHAK ZAMIR, SYLVIANE COLOMBO. *The law of Israel: general surveys.* Jerusalem: Harry and Michael Sacher Institute for Legislative Research and Comparative Law, the Hebrew University of Jerusalem, 1995, 520 s. (OCoLC) 777371565, s. 235.

[218] Za tento přístup je Izrael dlouhodobě kritizován zejména arabskou menšinou žijící v Izraeli, která tento model považuje za silně diskriminační z důvodu státní příslušnosti a tvrdí, že tyto okolnosti povedou k prohloubení rasové segregace a k vytvoření čistě židovských oblastí, jak uvádí ve své petici z roku 2004 organizace ADALAH, právní centrum pro práva arabských menšin v Izraeli.

Základní zákon z roku 1960, *Israel Lands*[219], zavedl princip, že izraelskou půdu není možné zcizit. Není však vyloučena možnost nemovitost propachtovat či pronajmout, a to na 49, resp. 98 let a dnes již i více, jak bude uvedeno dále. Princip nezcizitelnosti izraelské půdy byl přijat z více důvodů, např. bylo v souladu se socialistickým myšlením nahlíženo na veřejné vlastnictví jako na výrobní prostředky, biblický pohled zase vyjadřoval názor, že půda není určena k obchodování[220]. Jiná vysvětlení vedla k tomu, že tím měla být dána možnost vyhnout se spekulacím s půdou, pomoci lidem s omezenými prostředky se na daném území usadit, ale také bylo toto řešení spatřováno jako vhodné za účelem zvýšení kontroly využívání půdy či zamezení převedení vlastnického práva cizozemcům.[221] Ochrana těchto aspektů se ukázala jako významná mj. v souvislosti s palestinskými územími a nároky Palestinců na izraelskou půdu. Malá část pozemků, která se dostala do soukromého vlastnictví na základě vlastnictví stavby na pozemku či v souvislosti se zemědělskou činností, je zejména ve starších městech jako je Jeruzalém, Tel Aviv nebo Haifa či v oblasti Sharonu, tedy okolí přímořské Netanje.

Zákaz zcizování izraelské půdy překvapivě **není absolutní**, pozemkový zákon připouští několik výjimek. Jednou z nich je povolení převodu vlastnického práva k půdě o celkové rozloze 100 000 dunamů[222], z čehož 60 000 dunamů bylo do roku 1988 skutečně převedeno do vlastnictví subjektů odlišných od vlastníků veřejné izraelské půdy[223], a to hlavně z důvodu umožnění investic ve výstavbě v případech, ve kterých

[219] Základní zákon: Izraelská půda, zákon ze dne 25. července 1960.

[220] Dle židovské víry patří izraelská půda Bohu, jak vyplývá z knihy Leviticus, 25:23, třetí knihy Starého zákona.

[221] Divrei HaKneset, r. 1958, sv. 27, s. 2842, 2950–52; r. 1959, sv. 28, s. 680, 686, 688; r. 1960, sv. 29, s. 1916-17, 1921. Ex: WEISMAN Joshua: Property law. In: ITZHAK ZAMIR, SYLVIANE COLOMBO. *The law of Israel: general surveys.* Jerusalem: Harry and Michael Sacher Institute for Legislative Research and Comparative Law, the Hebrew University of Jerusalem, 1995, 520 s. (OCoLC) 777371565, s. 235.

[222] Dunam je stará osmanská plošná jednotka původně definovaná jako čtyřicet standardních kroků na délku a na šířku. V dnešním Izraeli odpovídá jeden dunam 1000 m^2. (Např. v Iráku je ale jeden dunam 2500 m^2.)

[223] Divrei HaKneset, r. 1949, sv. 3, s. 309, a r. 1951, sv. 9, s. 2378. *Ex* WEISMAN Joshua: Property law. In: ITZHAK ZAMIR, SYLVIANE COLOMBO. *The law of Israel: general surveys.* Jerusalem: Harry and Michael Sacher Institute for Legislative Research and Comparative Law, the Hebrew University of Jerusalem, 1995, 520 s. (OCoLC) 777371565, s. 236.

investoři trvali na tom, že budou vlastníky příslušných pozemků výstavbou dotčených.[224] Novelou z roku 2009 bylo toto množství půdy zvýšeno a k prodeji bylo uvolněno po 400 000 dunamech ve dvou pětiletých obdobích. Jako kuriózní se v očích dnešní společnosti může jevit další výjimka ze zákazu zcizování pozemků, a to výjimka umožňující převody práv k půdě nežidům v souvislosti s povinnostmi židovského farmáře dodržujícího pravidla halachy[225], dle kterých je Židům přikázáno zdržet se každý sedmý rok obhospodařování své půdy. Práva k takové půdě je tedy umožněno převést na jinou osobu na takový jeden rok, ale fakticky dochází jen ke zřízení nájmu, resp. podnájmu.[226]

Izraelský právní systém místo převodů vlastnického práva k pozemkům uplatňuje jejich **dlouhodobé pronájmy** na dobu 49 či 98 let. Jejich realizaci má na starost vládní **Izraelská pozemková správa** *(hebr.* רשות מקרקעי ישראל, Rešut Mekarkej Jisrael, angl. *Israel Lands Administration/Authority,* dále také jen „ILA“*)*[227], jejíž vznik a svěřená

[224] V takových případech byla obava, že investoři nebudou ochotni proniknout do systému izraelského pronajímání veřejné půdy a plány výstavby, které by Izraelcům zajistily mnoho nových pracovních míst, by se neuskutečnily.

[225] Halacha, z hebrejského הלכה, od הלך, tedy jít, kráčet, představuje souhrn židovského náboženského práva, včetně biblického práva (613 přikázání) a pozdějšího talmudského a rabínského práva, jakož i zvyků a tradic. Řídí nejen čistě náboženské praktiky a věrouku, ale také mnohé aspekty každodenního života včetně práva majetkového, civilního i trestního.

[226] Symbolický sedmý rok zvaný též rok jubilejní, sabatický či hebr. שנת שמיטה – *šnat šmita,* je v této souvislosti spojen s biblickým pravidlem, které ve své podstatě představovalo sociální podporu chudým ve starověké společnosti. Nejstarší základ tohoto pravidla se nachází v knize Exodus: „Po šest let budeš osévat svou zemi a sklízet z ní úrodu. Sedmého roku ji necháš ležet ladem. Nebudeš ji obdělávat, aby jedli ubožáci z tvého lidu, a co zbude, spase polní zvěř. Tak naložíš i se svou vinicí a se svým olivovím“ (Ex 23,10–11). Výraz šmita je odvozen od kořene slovesa ležet ladem, písmena š.m.t. (ש.מ.ט). Rabíni dovolovali prodej takové půdy nežidovským zemědělcům, kteří půdu za specifických podmínek jeden rok ohospodařovali, fakticky se tak jednalo o jednoroční pacht. V povědomí současné izraelské společnosti je však zakořeněno, že se půda prodává, což je ve světle státního vlastnictví půdy a nastavených podmínek popsaných výše nemyslitelné.

[227] Ve zdrojích jsou se stejným významem uváděny anglické termíny Israel Land Authority a Israel Land Administration. Zatímco termín Israel Land Authority používají například oficiální vládní webové stránky na portálu e-governmentu, tištěné zdroje používají spíše výraz druhý, přičemž oba jsou zkráceně zapisovány jako ILA a používány ve stejném významu. Jednak se může jednat o nejednotnost překladu originálního hebrejského termínu רשות מקרקעי ישראל, který je možné přeložit oběma anglickými termíny,

pravomoc vychází ze zákona z roku 1960 o pozemkové správě (*Israel Lands Administration Law).* Izraelská pozemková rada stanoví politiku nakládání s půdou a vykonává též dozor nad jejím naplňováním a schvaluje návrh rozpočtu ILA, která má za úkol tuto politiku realizovat.[228]

Právní rámec pozemkové správy představují čtyři právní dokumenty přijaté shodně v roce 1960, které tak vytvářejí právní základ pozemkové politiky státu. Mezi tyto dokumenty patří **Základní zákon**, kterým je zřizována pozemková správa *(Basic Law: Israel Lands),* **Zákon pozemkový** *(Israel Land Law),* **Zákon o pozemkové správě** *(Israel Land Administration).* Posledním pramenem je **Úmluva z roku 1961 mezi státem Izrael a Světovou sionistickou organizací**, tedy JNF[229], která měla za úkol vyloučit paralelní úpravu pozemkové správy a pozemkového vlastnictví. K tomuto zdvojení docházelo historicky proto, že původně JNF vykupoval půdu od nežidovských obyvatel Izraele, aby jí shromažďoval pro židovský lid, se založením státu tato aktivita klesala, ale zároveň JNF vykupoval stále více zpustošené půdy. Úmluva nastavila pravomoci tak, že stát zajišťuje správu, zachování a péči o půdu a JNF dlouhodobě vyvíjí činnost k získávání zpustošené půdy a k obnovování jejích kvalit, jak je tomu např. výsadbou nových lesů.[230]

Oficiální stránky izraelského e-governmentu uvádějí význam a činnost ILA v osmi kategoriích, mezi které patří garance využívání národní půdy v souladu s izraelskými zákony, aktivní ochrana a dohled nad státními pozemky, zpřístupnění státní půdy veřejnosti, plánování, rozvoj a řízení státních půdních rezerv, zahájení plánování a rozvoje včetně přesídlení stávajících obyvatel, kontrola a řízení evidence státní půdy, schvalování smluv a dohod s jinými stranami a poskytování služeb široké veřejnosti.[231]

---

zároveň však došlo v roce 2009 k novelizaci zákona a též k úpravě názvu, který však podle všeho není důsledně správně používán.

[228] Zákon o pozemkové správě (1960), odst. 3. Dvanáct členů této rady představují členové vlády, zbylých deset je z řad zástupců JNF. Výkonného ředitele ILA jmenuje vláda.

[229] Covenant between the State of Israel and the World Zionist Organization /Jewish National Fund, 1961.

[230] Viz od roku 1930 vysazované lesy v Izraeli známé jako Český les a Masarykův les.

[231] *Israel Land Authority*. Dostupné z: http://land.gov.il/en/Pages/AboutUs.aspx [nahlíženo 14.03.2019].

b. Nakládání s půdou ve veřejném vlastnictví

Mezi zásady, kterými se činnost ILA řídí, patří zvláštní předpisy pro městské pozemky a pro pozemky zemědělské. Městské pozemky jsou pronajímány v systému **veřejného pronájmu,** který představuje zvláštní způsob nakládání s půdou a který si vyžádala tehdejší společenská situace. Právní vztahy veřejného pronajímání pozemků jsou rozděleny mezi jednotlivce na straně nájemce a veřejnost, resp. stát jako vlastníka na straně druhé. Systém pronajímání pozemků prošel v průběhu dvacátého století různými změnami až do té míry, že časem byla veřejná majetková práva přenechána do užívání nájemci v takovém rozsahu, že práva nájemce v rámci veřejného pronajímání půdy byla velmi podobná právům vlastnickým v běžném, státem neomezovaném režimu, což vedlo logicky k problémům a zmatkům a vyústilo v některé reformy systému.

Nájemné je stanoveno jako ekonomická renta[232] a má dvě složky, jednou je **základní platba** a druhou **roční nájemné**. Základní platba představuje kapitalizovanou část nájemného v rozmezí 40–80, resp. 90 % hodnoty nemovitosti – pozemku, splatnou na začátku právního vztahu, a platba ročního nájemného ve výši určitého procenta ze zbylé hodnoty pozemku, v přepočtu tedy ve výši odpovídající částce okolo jednoho procenta z hodnoty celého pozemku.

Jak se práva nájemce veřejné půdy rozšiřovala, znamenalo to určité oslabení systému veřejného pronajímání půdy. Charakteristickým znakem tohoto systému je předem určená délka trvání vlastnických práv, pravidelné placení nájemného, otázka nároku „veřejnosti“ na zhodnocení půdy a plánování smluvního využívání půdy. Postupným odstraněním těchto čtyř základních stavebních kamenů celého systému došlo k jeho postupnému oslabení až zrušení. V následujícím textu budou zmíněny důležité milníky, které k tomuto závěru vedly.

Doba trvání nájmu

Základem pro úspěšnou aplikaci systému veřejného pronájmu je stanovení trvání nájemního vztahu na dobu určitou a rozumné vymezení této doby. S postupným prodlužováním této omezené doby trvání státního nájmu se **rozdíl mezi nájmem a vlastnictvím zásadním způsobem stírá**. Původní doba omezeného státního nájmu půdy byla stanovena na 49 let při zachování tradice a významu čísla sedm a jubilejních

[232] Pojem z ekonomie označující v této souvislosti majetkový výnos.

let. Po uplynutí této doby vrátil nájemce půdu pronajímateli a neměl k ní dále žádná práva. V roce 1986 doporučil tzv. veřejný výbor automatické prodloužení této doby u městské půdy na dvojnásobek, tedy celkem na 98 let. Tento návrh byl schválen a prodloužení zavedeno. K dalšímu rozšíření doby trvání nájmu došlo na návrh veřejného výboru v roce 1997 ohledně městské půdy využívané k residenčnímu bydlení. Doba trvání nájmu byla opět zdvojnásobena na celých 196 let. Dle názoru Benchetrita a Czamanského je takto významné prodloužení doby trvání nájmu v rozporu s principem nezcizitelnosti veřejné půdy a spolu s Weismanem se shodují na tom, že takovéto rozšíření nad rozumnou hranici znemožňuje rozlišení nájmu a vlastnictví.[233]

Stále častěji je možné setkat se s kritickými úvahami nad tím, zda bylo skutečně na místě od počátku vymezit vlastnické vztahy k půdě tak, že soukromé vlastnictví je téměř vyloučeno a vše probíhá na principu dlouhodobých pronájmů. Weisman považuje důvody, které k tomuto systému vedly za minimálně diskutabilní a považuje je za utilitářské. Dle jeho názoru neexistuje důkaz, že právní úprava umožňující pronajímání pozemků namísto převodu vlastnictví byla nezbytná pro uváděné účelem předcházení spekulacím, účinného dohledu nad užíváním pozemků a zamezení převodům na cizozemce. Ukázalo se, že pronajímáním pozemků se nepodařilo zamezit skutečnostem, které tím měly být vyloučeny, jako je právě **spekulace s půdou**, nebo mohlo být stejného cíle dosaženo tak, že by vlastnické právo a jeho převody byly nastaveny takovým způsobem, aby vlastnictví půdy nemohlo náležet cizozemcům.[234]

Pravidelné nájemné

Pravidelné roční placení nájemného za pronajatou půdu je charakteristický rys takového úplatného právního vztahu, který také mimo jiné nájemci připomíná jeho pozici podřízenosti a závislosti na vlastníkovi. V počátku byl tento princip bez problémů realizován. Postupně s potřebou naplnění státní pokladny ale docházelo k rozdělení nájemného na dvě složky, jejichž výše se postupně upravovala. Byla to v té době reakce na masivní imigrační vlny. Z klasického ročního nájmu tak vznikla tzv. **kapitalizovaná**

[233] Benchetrit, G., Czamanski, D. *The gradual abolitionof the public leasehold system in Israel and Canberra: what lessons can be learned?* In: Land use policy 21 (2004), s. 45–57, s. 48.

[234] WEISMAN Joshua: Property law. In: ITZHAK ZAMIR, SYLVIANE COLOMBO. *The law of Israel: general surveys.* Jerusalem: Harry and Michael Sacher Institute for Legislative Research and Comparative Law, the Hebrew University of Jerusalem, 1995, 520 s. (OCoLC) 777371565, s. 236.

část ve výši určitého procenta hodnoty celého pozemku. Od roku 1965 se jednalo o částku v rozmezí 40–80 % z hodnoty nájmu, v roce 1973 přijala Rada rozhodnutí, na základě kterého bylo možné přistoupit k úplné kapitalizaci nájemného na celé první období nájemního vztahu, toto řešení od devadesátých let již převažovalo.[235] Druhá část je poměrně snížená složka představující teď už spíš **symbolické roční nájemné**, které se v posledním období ustálilo ve výši jednoho procenta. Nadále tedy platí, že stát zůstává vlastníkem pozemku, ale za jeho pronájem od nájemce vybírá plně kapitalizované nájemné, což je jednorázová částka splatná na začátku v souvislosti s uzavřením nájemního vztahu a odpovídá výši 91 % hodnoty daného vlastnického práva.[236] Zbylých 9 % hodnoty tak stále zůstává státu, který je tím chráněn před případným převodem vlastnictví na třetí osobu, resp. občana jiného státu.

Navzdory této skutečnosti je obchodování s půdou v Izraeli velmi živé a výstavba v zemi patří ve světovém srovnání mezi nejrozsáhlejší.[237] Zároveň i v souladu s tím, co je uvedeno dále se práva nájemce jakožto faktického držitele pozemku a práva vlastníka pozemku v režimu volného soukromého vlastnictví zásadním způsobem přibližují.

Nárok společnosti na zhodnocení předmětu nájmu

Veřejné pronajímání půdy je založeno na předpokladu, že hodnota půdy vzrůstá díky vynaloženému úsilí společnosti. V tomto světle proto nemá nájemce jakýkoli nárok na zhodnocení, které nastalo v období trvání jeho nájmu, navíc nemá ani nárok na kompenzaci v případě ztráty. Zkušenost postupem času ukázala, že je potřeba najít určitý kompromis v tomto přístupu. Je rozlišován **nárok nájemce na zhodnocení** a nárok na **kompenzaci za ztrátu**.[238] Jakékoli uznání zisků ve prospěch nájemce na jeho podíl v případě zhodnocení pozemků pro něho znamená ohromný kapitálový zisk. Nájemci – podílníci jsou tím motivováni, aby se aktivně zapojili a zasloužili se tak o

[235] Benchetrit, G., Czamanski, D. *The gradual abolitionof the public leasehold system in Israel and Canberra: what lessons can be learned?* In: Land use policy 21 (2004), s. 45–57, s. 49.

[236] Výše nájemného vychází z nájemného za 5 % hodnoty půdy pro období 49 let s pětiprocentní kapitalizací.

[237] SIDI, Avi. Zvláštní povaha obchodování s pozemky v Izraeli. Dostupné z http://www.conbiz.eu/information/articles/the-unique-nature-of-land-purchases-in-israel [nahlíženo 30.4.2019].

[238] Benchetrit, G., Czamanski, D. *The gradual abolitionof the public leasehold system in Israel and Canberra: what lessons can be learned?* In: Land use policy 21 (2004), s. 45–57, s. 49.

zhodnocení pozemků. Postupně proto byla nájemci umožněna alespoň nějaká možnost účasti na zhodnocení pronajatého pozemku.[239] [240]

Na druhé straně stojí právo na kompenzaci za ztrátu. Kompenzace za fyzické investice za účelem zhodnocení pozemku jsou všeobecně přijímanou skutečností a toto nečiní ani ve světle systému veřejného pronájmu obtíže, naopak je to vítaná a motivační skutečnost. Kompenzací za předpokládanou ztrátu je myšlena náhrada v případě vrácení pronajaté půdy do rukou vlastníka, který jí obratem pronajme výhodněji. Možnost kompenzace tohoto charakteru v klasickém pojetí veřejného pronajímání nemovitostí není zahrnuta. Jako kontroverzní se jeví problém, zda má nájemce – zemědělec, tedy

[239] Na výběr zhodnocení od nájemců byly zřízeny dva ekonomicko-právní nástroje. Jednak byly vybírány tzv. Poplatky za souhlas neboli Dmei Haskama, a dále tzv. Poplatky za schválení neboli Dmei Heiter. Problém byl totiž ten, že docházelo ke spekulacím s pozemky pronajatými od JNF. Nájemci svá nájemní práva dále prodávali a získali tak snadno velké peníze, jelikož cena úměrně stoupala s rychlým nárůstem množství židovského obyvatelstva a souvisejícím zvýšením hodnoty pozemků. Jednalo se vlastně o šikovně využitou mezeru v zákonech, která musela být zaplněna. Stalo se tak zapracováním nového ustanovení do nájemních podmínek, dle kterého je pro případ převodu práv na jiného nájemce nebo zhodnocení pronajatého pozemku požadován souhlas JNF a vybírán poplatek za udělení souhlasu. Od tohoto poplatku bylo následně rozhodnutím Rady upuštěno v situacích, kdy byl dále prodáván nájem pozemku dle smlouvy plně kapitalizovaného.

[240] Pro případ, že nájemci svědčí další práva na rozvoj pronajatého pozemku, stanovila Rada povinnost k úhradě poplatku za schválení, který byl zpravidla ve výši jedné poloviny očekávaného zhodnocení pozemků jejich dalším rozvojem. Vzhledem k tomu, že bylo toto opatření demotivační, navrhl v roce 1995 Veřejný výbor vedený Yairem Tzabanem snížení poplatků pro residenční městské pozemky za účelem podpory rozvoje území. Návrh zrušuje poplatek za období prvních pěti let od schválení plánů na daném území, resp. rozvoje pozemků v zásadě v podobě výstavby, od šestého roku počítá s desetiprocentní částkou, která se bude každoročně o deset procent zvedat až do hodnoty 50 %. Pro výstavbu výškových budov se Rada svým rozhodnutím č. 790 vzdala nároku na poplatek úplně. V současném Izraeli tak můžeme vidět mnoho výškových budov, a to zejména v Tel Avivu, který je pro svůj architektonický profil často přirovnávám k New Yorku či Manhattanu. V centru města nedávno vyrostlo hned několik výškových budov sestávajících z desítek nadzemních pater určených k bydlení, s bazény a zahrádkami na terasách klidně ve třicátém patře, ceny těchto bytů jsou však astronomické. Na příklad v Jeruzalémě platí další omezení a pravidla pro výstavbu nových budov. Tyto objekty musí ctít historicky danou omezenou výšku budov a také provedení fasády, která do určité vzdálenosti od historického centra města a v daných čtvrtích musí být obložena tradičním světlým „jeruzalémským kamenem“, což je světlý či dolomitský vápenec těžený v dané oblasti při stavbách domů již od starověku, odtěžená místa v zemi se pak používala jako cisterny na vodu. Z typu tohoto kamene zvaného *meleke* (královský, od slova melech – král) je také postavená Zeď nářků.

pachtýř, nárok na kompenzaci, pokud je po jím pronajaté půdě poptávka za účelem výhodnějšího, nezemědělského užití pozemku. V Izraeli dosáhla debata ohledně tohoto nároku rozměru vážného právního problému a vedla k diskusi o pojetí rovnosti a přerozdělování bohatství.[241]

V případě **standardních nájemních smluv** je uplatňován princip, dle kterého v případě změny využití pozemku bude ukončen nájemní vztah, a nájemce má nárok na omezenou kompenzaci za účelem **náhrady škody** za investice na zhodnocení pozemku. Velmi aktuální se tato otázka stala v devadesátých letech minulého století v souvislosti s imigrační vlnou z bývalého Sovětského svazu. V té době se zásadním způsobem nedostávalo pozemků vhodných k zástavbě za účelem bydlení. Komplikace nastaly v případě změn využití zemědělských pozemků, jelikož, jak již bylo nastíněno výše, zemědělci požadovali kompenzace za odevzdání půdy k nezemědělskému účelu a tím zpomalili a zkomplikovali výstavbu pro nově příchozí obyvatelstvo. Problémovou situaci s **nedostatkem stavebních parcel** se pokusila řešit Rada svým rozhodnutím č. 533 vydaným v roce 1992, kterým motivovala zemědělce k postoupení jimi užívané půdy. Tímto rozhodnutím byla totiž stanovená jednotná metoda **přiznání kompenzace** těm, kteří spolupracují v případě potřeby změny užívání jimi užívaného pozemku, nebo též v případě, kdy mohl nájemce sám iniciovat **změnu užívání půdy** a mít určitý podíl na zhodnocení této půdy. Toto rozhodnutí bylo považováno za zcela revoluční krok, v tomto smyslu se vyjádřil i soudce Theodor Orr[242]. Částka, o kterou se jednalo, nebyla zanedbatelná. Pokud původně mohl nájemce dostat za zhodnocení jím užívané půdy částku v rozmezí 1000 amerických dolarů za dunam nezavlažované půdy až po 5500 dolarů za dunam té nejúrodnější půdy, nyní navrhovaná odměna se pohybovala v rozmezí 54 000 – 100 000 dolarů za dunam ve vysoce žádané lokalitě v zemi. Této příležitosti se samozřejmě hned chopili též podnikatelé v realitách, kteří rychle přiložili pomocnou ruku se zařizováním formalit nezbytných pro změnu užívání půdy. Toto

[241] Benchetrit, G., Czamanski, D. *The gradual abolitionof the public leasehold system in Israel and Canberra: what lessons can be learned?* In: Land use policy 21 (2004), s. 45–57, s. 49.

[242] Benchetrit, G., Czamanski, D. *The gradual abolitionof the public leasehold system in Israel and Canberra: what lessons can be learned?* In: Land use policy 21 (2004), s. 45–57, s. 50.

rozhodnutí o kompenzacích pro zemědělce bylo čas od času měněno, až ho nakonec soud označil za nesmyslné.[243]

Proti rozhodnutí o kompenzacích se navíc ohradily dvě izraelské organizace, které se obrátily na Nejvyšší soud se svými peticemi. Jednou z nich byla Společnost pro ochranu přírody v Izraeli[244], která tvrdila, že kompenzační opatření nerespektovalo důležité společenské zájmy tím, že se doslova vzdalo zachování otevřeného prostoru a v tomto směru bylo v rozporu s plánovací politikou přijatou izraelským plánovacím systémem, a podporuje pachtýře, aby pro ekonomický prospěch uplatnili změnu užívání půdy, kterou mají ve své držbě. Druhou společností, která se odvolala proti rozhodnutí rady o kompenzacích, byl tzv. Nový dialog[245], organizace založená za účelem podpory rovnosti a spravedlnosti v Izraeli. Tato organizace založila svou stížnost na tom, že rozhodnutím o kompenzacích zapříčinilo nespravedlivou diskriminaci ve prospěch zemědělců, kterým poskytuje finanční kompenzaci daleko za hranicí standardních částek.[246] Výsledkem aktivního uplatňování práv těmito organizacemi bylo, že v roce 2002 zasedal panel sedmi soudců Nejvyššího soudu, kteří jednomyslně přijali shora uvedené petice a Rozhodnutí Rady č. 533 z roku 1992 označili za **protiprávní**. Již zmiňovaný soudce Theodor Orr v soudním rozhodnutí zdůraznil, že Rada představuje veřejného správce státní půdy, a proto musí tuto půdu spravovat ve prospěch veškeré veřejnosti, a nikoliv určité části veřejnosti přiznávat nepřiměřené výhody.[247]

---

[243] Ibid.

[244] Společnost pro ochranu přírody v Izraeli (HaChevra LeHaganat HaTeva – החברה להגנת הטבה) založená v roce 1953 je přední izraelskou neziskovou organizací na ochranu životního prostředí se sídlem v Tel Avivu.

[245] Nový dialog je znám také jako Východní demokratická duha (HaKešet HaDemokratit Hamizrachit. Siach Chadaš – הקשת הדמוקרטית המזרחית). Jedná se o apolitické, neparlamentní sociální hnutí, jehož cílem je ovlivnit současnou veřejnou agendu a přinést změnu izraelské společnosti jako celku a jejím institucím. Organizace je tzv. *mizrachi* (jako *mizrachim* jsou označováni Židé z arabských a muslimských zemí a východu) ve svých cílech otevřená všem, kteří se ztotožňují s jejími hodnotami. Hnutí usiluje o dosažení smysluplné změny v izraelské společnosti a naplňování hodnot demokracie, lidských práv, sociální spravedlnosti, rovnosti a hodnot multikulturních.

[246] Benchetrit, G., Czamanski, D. *The gradual abolition of the public leasehold system in Israel and Canberra: what lessons can be learned?* In: Land use policy 21 (2004), s. 45–57, s. 51.

[247] Ibid.

Plánování způsobu užívání půdy

Jedním ze základních kritérií pro zavedení systému veřejného pronájmu je také myšlenka, že takto bude snadněji možné změnit způsob využití pozemku. Stanovením podmínek způsobu a intenzity dovoleného využití pronajímaného pozemku do nájemní smlouvy, veřejné vlastnictví takového pozemku, který může být dále rozvíjen, je způsobilé **zjednodušit městský rozvoj**.

V případě půdy pronajímané k zemědělským účelům nebyla v Izraeli tak striktně nastavena povinnost takového využití půdy. Proto také nejčastěji docházelo ke změně využití právě zemědělských pozemků, a to bez získání příslušného plánovacího povolení. Svrchovaný přístup družstevních osad nad jejich pronajatou půdou dokládá skutečnost, že dávaly vzniknout komerčním pozemkům, aniž by čekaly na povolení Rady. V poslední době legislativa zastavila soudní řízení vedená proti nájemcům, kteří porušili podmínky nájemní, resp. pachtovní smlouvy.[248]

c. Specifika zemědělských pozemků

Politika ohledně půdy určené k zemědělským účelům je taková, že se tato půda pronajímá, resp. propachtovává, na **základní období** v délce 49 let **s možností prodloužení** této doby nájmu o dalších 49 let, resp. dnes také již o dalších 98 let obdobně, jak je tomu v případě půdy nezemědělské. V případě, že nájemce během doby trvání nájmu zemře, právní úprava je v takové situaci odlišná. Není totiž automatické, že půda přejde do nájmu dědiců, kteří se o toto dědictví mezi sebou podělí. Nájem přejde na toho dědice, který je schopný dále se o svěřené majetkové hodnoty starat. Pokud však není takového dědice, půda připadne zpět státu, tedy do rukou ILA, a dědicové obdrží finanční kompenzaci odpovídající investicím do nájmu vloženým. Nájemné bylo původně stanoveno ve dvouprocentní výši z čistého zisku z užívání půdy. Tento přístup se postupně měnil a došlo ke stanovení výše nájemného na roční bázi na základě rozhodnutí ILA, zpravidla se jedná o sazbu nominální, nikoliv skutečnou. Často však není půda pronajímána na základě smlouvy na 49 let, ale pouze na základě licence s právem na úhradu hodnoty příslušenství a instalací na pozemku.[249] Pokud má nájemce

[248] Ibid.

[249] WEISMAN Joshua: Property law. In: ITZHAK ZAMIR, SYLVIANE COLOMBO. *The law of Israel: general surveys.* Jerusalem: Harry and Michael Sacher Institute for Legislative Research and Comparative Law, the Hebrew University of Jerusalem, 1995, 520 s. (OCoLC) 777371565, s. 239.

v úmyslu dát svůj pozemek **do podnájmu cizozemci** na dobu delší než pět let, musí k tomu obdržet souhlas předsedy Rady ILA, přičemž za cizince jsou považováni všichni kromě izraelských občanů nebo tzv. *ole*, resp. *ole chadaš* či osoby, které prohlásily, že se na základě práva návratu chtějí stát imigrantem zvaným *ole.*[250]

Systém pronajímání zemědělské půdy trpí mnohými nedostatky. Jednak nedůsledné pronajímání půdy na základě pouhé licence neodpovídá nastavenému právnímu rámci, jak bylo také četně kritizováno u soudu. Weisman vyzdvihuje v této souvislosti zejména kauzu řešenou u vrchního soudu *Azulai v. Azulai* z roku 1989[251], dále v rozporu s právem nájemci často nežádají o povinný souhlas Rady s podnájmem. Ze strany státu dochází naopak často k porušování pravidla, že půda má být nabízena v nabídkovém řízení. Do judikatury vrchního soudu se také dostala kauza *Weirauch v. ILA* z roku 1968[252], která poukazuje na fakt, že mnohá důležitá práva a oprávnění nájemce jsou v rukou pronajímatele, tedy ILA, který na základě svého uvážení může rozhodovat o prodloužení kontraktu nebo též o výši nájemného.

d. Vyhrazené pozemky

Pozemky označované jako tzv. vyhrazené tvoří podkategorii pozemků ve veřejném vlastnictví. Tyto vymezené územní oblasti jsou vlastně specifické veřejné pozemky určené k užívání **ve veřejném zájmu**, které náleží do jedné z pěti kategorií vymezených pozemkovým zákonem. Takovým vyhrazeným pozemkem je za prvé mořský břeh včetně nemovitého majetku v oblasti přístavu, za druhé to jsou řeky, prameny, kanály a jejich břehy, třetí kategorií jsou silnice a železnice včetně nemovitého majetku využitého pro železniční stanice a do čtvrté kategorie patří území letišť. Pátá oblast je vymezena deskriptivně jako jiné druhy veřejných pozemků, které byly předepsány

[250] Právo návratu vyplývá ze zákona o právu návratu *the Law of Return* (hebr. חוק השבות, chok ha-švut) z roku 1950, které stanoví okruh osob majících právo na návrat do země izraelské a na nabytí izraelského občanství na základě jejich prokázaného židovského původu. Hebrejský termín *olé* označující izraelského imigranta dle zákona o právu návratu vychází ze stejného slovního kořene jako známé slovo *Alija*, které mj. kromě cesty do kopce či vzhůru označuje též vlnu příchodu imigrantů dle tohoto zákona.

[251] *Azulai v. Azulai* (1989) 45(i) P.D. 477.

[252] *Weinrauch v. Israel Lands Administration* (1968) 23(i) P.D. 491, 494.

nařízeními, se schválením hospodářským výborem parlamentu, jako vyhrazený majetek pro účely této kapitoly. [253]

Vyhrazené půdě je v pozemkovém zákoně věnováno několik odstavců určujících **speciální režim** a zvláštní ochranu této kategorie půdy. Dle odstavce 109 pozemkového zákona podléhá vyhrazená půda evidenci, ve které je zapsáno, že se jedná o tento druh půdy. Ochrana vyhrazené půdy je dále rozvíjena odstavcem 110, který stanoví, že vyhrazená půda nemůže být převedena na půdu veřejnou jinou, než v rámci vyhrazených druhů půdy, pokud vláda nebo jí pověřený ministr nepotvrdí, že tato část půdy přestala sloužit svému původně určenému účelu. Na základě tohoto potvrzení zveřejněného ve Sbírce záznamů a zákonů zvané *Rešumot* (dále také jen „sbírka“)[254] je půda vyňata z kategorie vyhrazené půdy. Druhým způsobem, kterým je možné vyjmout půdu z tohoto určení, je změnou využití půdy úřadem plánování na základě Plánovacího a stavebního zákona (*Planning and Building Law*) z roku 1965 či dle Zákona o sociálním bydlení (*Public Housing Projects/Registration/Temporary Provision Law)* z roku 1964.

Obchodování s vyhrazenou půdou nebo obligace s tím spojené, když tato je povinně vedena v pozemkové evidenci, je platné pouze tehdy, je-li taková skutečnost **schválena vládou** nebo jí pověřeným ministrem.[255] Poslední princip nakládání s vyhrazenou půdou plynoucí s ustanovení pozemkového zákona spočívá v tom, že zákon vylučuje omezení ve vztahu k vyhrazené půdě a vylučuje také aplikaci odstavce 94 pozemkového zákona, který stanoví podmínky vydržení věcného břemene, čímž je zajištěno, aby půda mohla **sloužit veřejnosti bez omezení**.[256]

---

[253] Zákon o nemovitostech, 1969, Kapitola osmá: Veřejné pozemky a vyhrazené pozemky, odstavec 107.

[254] Hebrejsky *רשומות,* Sbírka úředních záznamů a zákonů státu Izrael. Jednotlivé sbírky jsou publikovány vládní tiskárnou a jsou distribuovány vládním úřadům a předplatitelům, většinou právníkům a dalším lidem se zájmem o úřední vydání. V roce 2005 byla uvedena do provozu webová stránka Rešumot, která je pravidelně aktualizována. Název v hebrejštině vychází z kořene slova tvořeného písmeny *reš – šin – mem* ve významu poznamenat, zaznamenat, zapsat.

[255] Pozemkový zákon, 1969, Kapitola osmá: Veřejné pozemky a vyhrazené pozemky, odstavec 111.

[256] Tamtéž, odstavec 113, písm. a) a c).

e. Vypořádaná a nevypořádaná půda a její evidence

Z hlediska pozemkové evidence lze rozlišit tři relevantní druhy půdy. Pokud pozemkové evidence prošly pečlivým přezkoumáním, tzv. vypořádáním, je půda evidovaná jako vypořádaná.[257] Dále existuje kategorie půdy evidované, ale bez detailního přezkumu, a poslední kategorii tvoří půda, která evidovaná není vůbec.[258] Princip publicity vlastnických práv se v případě registrace vypořádané půdy, resp. pozemku, v souladu se zákonem *Land (Settlement of Title) Ordinance (New version*) projevuje tak, že jeho registrace je nevyvratitelná domněnka, kdežto v případě nevypořádané půdy, resp. pozemku, je zápis do registru důkazem *prima facie,* ale nikoliv nevyvratitelnou domněnkou. Také věcná práva k věci cizí, již zmiňovaná zástavní práva a služebnosti, pacht nebo nájem se zapisují do evidence katastru nemovitostí.

Stále aktuální otázkou zůstává, na kolik je **evidence půdy**, zahrnující oba typy evidované půdy, spolehlivým a úplným, resp. pravdivým zdrojem informací. Jednak v evidenci nejsou zaneseny veškeré změny týkající se vlastnického práva k pozemkům. Spolehlivě zachycuje pouze změny vyplývající z převodů pozemků. Například ale skutečnosti odpovídající právním událostem v evidenci zaznamenány nejsou. Sem patří například právní nástupnictví, vydržení, nabytí stavby na cizím pozemku v dobré víře, vyvlastnění nebo třeba nabytí vlastnického práva státem k objeveným historickým památkám. A dále v evidenci nepodchycenou kategorií jsou smlouvy krátkodobého charakteru, které ani zápis do evidence nevyžadují, např. krátkodobé pronájmy.

Dalším prvkem snižujícím spolehlivost evidence je to, že **půda je vnímána jako plocha na povrchu země** bez ohledu na to, co je nad nebo pod tímto povrchem. Jednou z mála výjimek je např. zohlednění bytových domů a nájmů, kdy evidence zohledňuje tento „třetí rozměr“ zemského povrchu.

---

[257] Problém s půdou a jejím vypořádáním byl řešen již v roce 1928 na základě zákona o půdě (*Land/Settlement of Title Ordinance).* Třetina rozlohy země však stále čekala na své vypořádání ještě v roce 1972.

[258] WEISMAN Joshua: Property law. In: Itzhak ZAMIR, Sylviane COLOMBO. *The law of Israel: general surveys.* Jerusalem: Harry and Michael Sacher Institute for Legislative Research and Comparative Law, the Hebrew University of Jerusalem, 1995, 520 s. (OCoLC) 777371565, s. 241.

Pozemková evidence bohužel **není do dnešního dne centralizovaná** a je rozdělená mezi několik evidencí okresní úrovně bez možnosti centrálního zjištění relevantních skutečností kdekoli v zemi. Ačkoliv veřejnost má přístup do těchto registrů, je omezen rozsah oprávněných osob k získání informací na osoby, jejichž práva či oprávněný zájem jsou v souvislosti s předmětnou nemovitostí přímo dotčeny, a rozsah povinně v evidenci uváděných informací je dán nařízením ministra spravedlnosti.

Vypořádaná půda

Zhruba polovina země je tvořena **půdou vypořádanou**. Tato oblast je vedena v evidenci dle principů již zmiňovaného Torrensova systému, což by měla být záruka důvěryhodnosti registrovaných dat. Legislativní rámec Pozemkového registru je tvořen ustanoveními pozemkového zákona, věnuje se mu celá kapitola devátá s názvem Pozemková evidence, v bezmála čtyřiceti odstavcích.[259] Platnost zápisu do evidence je vázána na platnost evidence titulu prodávajícího. V případě, že prodávající nenaplní tento požadavek a titul převodu bude z důvodu tohoto nedostatku trpět vadou, pak kupující nenabyde pro sebe právo s převodem nemovitosti a s evidencí spojené. V případě, že prodávající není vlastníkem převáděného pozemku, ale strana kupující toto neví, protože se spoléhá na informace v pozemkové evidenci, bude takový převod práv ve vztahu ke kupujícímu v zásadě platný, což je konkrétní projev zásady formální publicity. Izraelská pozemková evidence je tedy ovládána zásadou takzvané odložené nezrušitelnosti, dle které zaevidování kupujícího do pozemkové evidence je nezrušitelné nikoliv v počátku, v okamžiku nabytí vlastnictví, ale na konci, v okamžiku prodeje dané nemovitosti, při kterém je **důkazem jeho vlastnického práva právě zápis v registru nemovitostí**. S ohledem na tento princip a presumpci správnosti zápisů v rejstříku neexistuje žádný právní předpis, který by přiznával práva faktickému držiteli obsazené půdy. Stejně tak se v souladu s pozemkovým zákonem neuplatní pravidlo, že kdo staví na pozemku, o kterém se mylně domnívá, že je jeho vlastnictvím, je za určitých okolností oprávněn k nabytí takového pozemku do svého vlastnictví od skutečného vlastníka.[260]

[259] Zákon o nemovitostech, 1969, Kapitola devátá: Katastr nemovitostí, odst. 115–151

[260] Tamtéž, Kapitola desátá: Různé, odst. 158, 159 písm. b).

Nevypořádaná půda

Ve věcech půdy nevypořádané nebyly ještě odstraněny **nepřesnosti,** které při evidování vznikly. Proto zápis v rejstříku není rozhodným a nezvratným důkazem zapsaných skutečností, ale pouze důkazem *prima facie*. Nabyvatel v dobré víře, který nabývá vlastnictví k věcem zapsaným v takovém pozemkovém rejstříku, se vystavuje nebezpečí, že vyjde-li najevo, že původní vlastník, tedy prodávající, nebyl skutečným vlastníkem, může tento nový vlastník o své vlastnictví přijít. Z povahy věci tedy vyplývá, že se jedná spíš o rejstřík listin, který v mnoha případech předcházel Torrensově systému i ve světě, až byl tímto postupně vytlačen. S ohledem na **nízkou spolehlivost** tohoto rejstříku neobsazené půdy neplatí výjimky z pravidel, jako v případě půdy obsazené, jak je uvedeno výše, a například nabytí vlastnictví k pozemku stavebníkem, který se mylně, avšak v dobré víře domnívá, že je vlastníkem, tak v zásadě je možné.

Do pomyslné třetí kategorie patří ***půda neregistrovaná***. Jednak zde najdeme docela malé množství půdy, která **není v žádném pozemkovém rejstříku v Izraeli vedena vůbec**, ale hlavně se setkáváme s parcelami, které jsou součástí pozemkové plochy jako takové v rejstříku vedené, ale tyto jednotlivé parcely v něm zaneseny nejsou. Vysvětlení, proč k zaevidování těchto pozemků ještě nedošlo, přináší Joshua Weisman[261], dle kterého k tomuto zaostávání registrace izolovaných pozemků dochází proto, že je proces rozdělování půdy na pozemky vhodné k zápisu do evidence pomalý, a dále proto, že tento proces není schopen držet krok s výstavbou k uspokojování potřeb bydlení. Ačkoliv v případě neregistrovaných staveb vystavěných do roku 1981 se alespoň částečné řešení nalézt podařilo, problém s neregistrovanou půdou se zatím vyřešit nepodařilo.[262]

[261] WEISMAN Joshua: Property law. In: Itzhak ZAMIR, Sylviane COLOMBO. *The law of Israel: general surveys.* Jerusalem: Harry and Michael Sacher Institute for Legislative Research and Comparative Law, the Hebrew University of Jerusalem, 1995, 520 s. (OCoLC) 777371565, s. 244.

[262] Pro stavby postavené do roku 1981, které nebyly postavené v souladu se zákonem o plánování a stavebním zákonem z roku 1965, umožnil parlament jejich registraci zákonem z roku 1966 o sociálním bydlení (*Public Housing Projects (Registration) (Temporary Provision) Law)* ve znění druhého dodatku z roku 1981.

4.3 Srovnání právní úpravy

Půda vzhledem ke svým specifickým vlastnostem zasahuje do sféry soukromého i veřejného práva. **Soukromoprávní úprava** půdy se zabývá vlastnictvím, užívacími a požívacími právy a postavením vlastníka a dalších osob vstupujících s ním do právních vztahů. Veřejnoprávní úprava toto nastavení přijímá a předkládá závazná pravidla chování, která jsou způsobilá omezit výkon soukromého práva. Veřejnoprávní úprava je tradičně založena na systému brzd a protiváh, v mnoha ohledech je soukromoprávní úpravě nadřazena a disponuje zpravidla silnějšími tituly než právo soukromé, které z tohoto hlediska musí ustoupit. Nebýt soukromoprávní úpravy vztahů k půdě **v českém občanském zákoníku** či **v izraelském pozemkovém zákoně**, neměly by zákony o ochraně půdy ani související právní předpisy právní ani terminologickou oporu a musely by být jinak koncipovány. Toto se do určité míry projevuje v izraelském právu z důvodu dominantního státního vlastnictví půdy.

Česká republika je založena na soukromém vlastnictví půdy, ve státním vlastnictví je necelá čtvrtina rozlohy země, převážně lesy. Izraelské vlastnictví k půdě je postaveno na téměř úplném veřejném vlastnictví, a to jak v rukou státu přímo, tak prostřednictví Úřadu rozvoje a Židovského národního fondu.

Obě dvě právní úpravy mají základ v předpisech nejvyšší právní síly ve státě. V českém systému práva je to Listina základních práv a svobod, která jako ústavní zákon stanoví základní principy vlastnického práva a dává prostor pro jeho další právní úpravu, která je provedena v soukromém právu občanským zákoníkem, ve veřejném právu předpisy zaměřenými na určitou složku životního prostředí nebo je zahrnuta do průřezových nástrojů. Tento systém reflektuje vzájemnou provázanost složek životního prostředí a související problematiky a rozvíjí se zejména posledních třicet let. Izraelské právo je v tomto směru pojaté velmi odlišně a nesystematicky. Základní zákon o izraelské půdě mající postavení ústavního zákona stanoví zejména její nezcizitelnost z veřejného vlastnictví. Pozemkový zákon z roku 1969 upravuje z hlediska vztahů k půdě srovnatelný rozsah problematiky jako český občanský zákoník, oba jsou shodně inspirovány římským právem, proto také **upravují shodné nebo velmi si blízké instituty**, hlavním rozdílem je to, nakolik je možné předpis soukromého práva v prostoru téměř monopolního státního vlastnictví využít. Z veřejnoprávního pohledu se Izrael primárně zabývá tím, aby půda nebyla využívána neoprávněnými osobami.

Stěžejní význam má systém veřejného pronajímání pozemků a územní plánování, které jsou oba v rukou státu, což umožňuje snazší rozhodování a zasahování do souvisejících právních vztahů.

Český občanský zákoník upravuje **vlastnictví, nájem a pacht, výprosu** a **výpůjčku, právo stavby, věcná břemena, resp. služebnosti, předkupní a zástavní právo**. Stejné instituty pouze s malými odchylkami upravuje izraelský pozemkový zákon. České bytové spoluvlastnictví je možné přirovnat k izraelskému kondominiu. Český kodex navíc upravuje některé další instituty, čímž je podrobnější než pozemkový zákon izraelský. V obou zákonech je zakotvena **superficiální zásada**, která je v izraelském pojetí velmi striktní. Oprávněnému stavebníkovi umožňuje nabýt pouze užívací práva k jím legálně postavené stavbě, jelikož stavba je vždy součástí pozemku. Stejně tak nabyvateli bytu svěřuje jen právo jednotku a společné prostory domu užívat, což může být pouze částečně prolomeno v případě kondominia.

Nájem a pacht je v pozemkovém zákoně upraven výrazně méně přehledně než v občanském zákoníku. O který z těchto dvou institutů se jedná rozhoduje **doba trvání nájemního vztahu**, nikoliv jeho obsah. Maximální doba nájmu je navíc omezena na 49 let, ale dnes ji lze prodloužit na dvojnásobek, případně na čtyřnásobek. Výprosa a výpůjčka nachází v pozemkově právních vztazích obou zemí jen okrajové využití. Věcná břemena a předkupní právo se ve vztahu k pozemkům v podstatě shodují. Rozdíl je u zástavního práva, které je v občanském zákoníku upraveno pro věci movité i pro nemovitosti a zakládá tak větší právní jistotu subjektů. Izraelská právní úprava je roztříštěná, v pozemkovém zákoně vymezuje hypotéku pro nemovitosti, další předpisy upravují zástavní právo k movitým věcem a k pohledávkám. Obsahově ale opět české právní úpravě odpovídá.

Veřejné vlastnictví půdy se vzhledem k odlišnému nastavení vlastnické struktury v obou státech ukazuje jako obtížně uchopitelné pro srovnání. S ohledem na jeho význam v Izraeli je i výkladová část o izraelské úpravě obsáhlejší než část česká.

Vzhledem k historickým zkušenostem je státní vlastnictví jako pozemková politika v České republice nemyslitelné. Jedině zákon může stanovit, které určité pozemky mohou být svěřeny výlučně do vlastnictví státu, obce nebo zvláštních právnických osob. Stát vlastní pozemky, které pro svou činnost potřebují státní podniky a další státní organizace, instituce a organizační jednotky státu a přenechává je státním podnikům a

jiným organizačním jednotkám k hospodaření podle příslušných právních předpisů. V současné době se nachází ve vlastnictví státu necelá čtvrtina půdy, z čehož dominují lesní pozemky spravované státním podnikem Lesy ČR. Stát není monopolním hospodářem ve většině odvětví ekonomiky a **rozsáhlé pozemkové vlastnictví by bylo za těchto podmínek pro Českou republiku zátěží**. Celostátní působnost hospodařit se stáními pozemky vykonává Státní pozemkový úřad. Při výkonu práva organizačních složek státu hospodařit s pozemky dochází k jejich užívání státními podniky a organizačními jednotkami státu, případně je v souladu s právními předpisy možné přenechat pozemky k užívání i jinými vhodnými subjekty, nejčastěji formou nájmu nebo pachtu.

Zřizování užívacích a požívacích práv spojuje českou a izraelskou veřejnoprávní úpravu nakládání s půdou. Ostatní právní regulace oba státy spíše odděluje. České státní vlastnictví je dáno k zákonem stanovené půdě a nakládání s ní upravují zvláštní předpisy jako je zákon o lesích, zákon o ZPF a podobně, které se věnují také její ochraně. V izraelském pojetí je půda v první řadě chráněna vzhledem k její státotvorné funkci a k umožnění osídlení židovskými přistěhovalci, zaručení její rovné distribuce a podobně. Tyto principy však vycházejí ze situace související se založením nového samostatného státu na biblicky vymezeném, ale fakticky nově nabytém území. Měla by sloužit k překonání úvodních problémů nového státu, který je vzhledem ke svým historickým, geografickým a politickým souvislostem v jistém smyslu stále ve válce i dnes. Z dnešního pohledu je to pojetí již vyčerpané a vybízí k novému uchopení této problematiky.

Za padesát let od přijetí pozemkového zákona není veškerá půda v Izraeli řádně evidována v pozemkovém katastru a jen zanedbatelné procento pozemků určil stát k plnému soukromému nakládání. **Stát Izrael , Úřad rozvoje a Židovský národní fond pronajímají a propachtovávají svěřenou půdu.** Realizací pronájmů je pověřena Státní pozemková správa. Současné téměř stoleté až dvousetleté nájmy připomínají nájem na dobu neurčitou. Vzhledem k tak dlouhé době a s ohledem na vysoké nájemné se **nájemní vztahy přibližují vlastnickým vztahům k půdě**. Státní aparát je navíc přetížen byrokracií a nezřídka se stává, že po uplynutí doby nájmu se neujme držby a s tím spojené správy pozemku, jelikož o tom nemá přehled a pozemková evidence není dostatečná.

Úpravy veřejného pronajímání se v průběhu let dotkly zejména placení nájemného a celkové doby nájmu, nájemcům byl přiznán nárok na zhodnocení vyplývající z pozemků Tento systém je v Izraeli zaveden od samého počátku, je stabilní a nehledě na vytýkané nedostatky zvyšuje právní jistotu obyvatel. Izrael si díky tomuto systému ponechal **možnost snáze změnit účelové určení pozemku**.

Problematická i nadále zůstává organizace izraelského pozemkového katastru, který je veden na regionální či lokální úrovni, a tedy není centralizován, propojen a zautomatizován jako český katastr nemovitostí, a v neposlední řadě není dostatečně flexibilní. **Izraelský katastr nemovitostí neodpovídá dnešním nárokům** a nezvládá nápor zápisů práv k pozemkům v souvislosti s povinnou registrací určitých nájemních vztahů. Na území Izraele je stále půda, která není v katastrální operátu dostatečně přesně zanesena, nebo v něm není zanesena vůbec. K revizi těchto zápisů dochází příliš pomalu.

Toto srovnání se může jevit jako příliš kritické k izraelské právní úpravě. Na druhou stranu je rozloha Izraele oproti České republice třetinová. Nehovoříme zde o palestinských a jiných sporných územích, ale o izraelském půdním fondu, na kterém si stát tak zakládá, a přitom o něm ztrácí v mnoha ohledech přehled. Je pravda, že územní plánování je z hlediska účastníků jednodušší provádět se státními pozemky než s pozemky v soukromém vlastnictví. Zároveň ale Izrael již nepotřebuje takovou výši příjmu státního rozpočtu z veřejného pronajímání půdy jako dříve.

Je možné, že nadcházející dekáda existence státu Izrael přinese zlom v těchto právních vztazích, které se i přes zdánlivou funkčnost ukazují dnes minimálně jako nepraktické. Izraelská občanská společnost je bdělá a dá se předpokládat, že dojde-li skutečně ke kodifikaci soukromého práva, jak je dlouho plánováno, dozná změn i státní vlastnictví půdy. Zde lze spatřovat příležitost pro to, aby se izraelský systém inspiroval českou právní úpravou uvedené problematiky v širším rozsahu. To znamená jak privatizací půdy, tak zavedením spolehlivého celostátního katastru nemovitostí, složkových i průřezových nástrojů ochrany půdy, a navíc by málo využitá ustanovení současného pozemkového zákona konečně našla své plné využití. Izraelci by nakonec byli více vázáni k půdě, pokud by ji vlastnili, což by mohlo působit jako motivace pro ty obyvatele, kteří z obav o dlouhodobou bezpečnost své rodiny volí cestu emigrace zejména do Spojených států amerických nebo do Kanady.

4.4 Shrnutí

Česká republika opírá vlastnickou strukturu k nemovitostem o systém soukromého vlastnictví vedena tímto principem od dob pozemkových reforem a ve světle historických zkušeností. V současné době je pro Českou republiku znárodnění vlastnictví a jeho státní řízení nemyslitelné, vlastníci by nedovolili ani omezení svých práv na pouhé *nuda proprietas*, ani převedení svých práv do rukou státu. Současný **český systém se jeví jako přehledný a logicky uspořádaný. Vlastníkům poskytuje širokou volnost v nakládání s půdou** omezenou toliko normami veřejného práva, která chrání zájmy soukromým zájmům nadřazené. Současné vlastnictví necelé čtvrtiny české půdy státem je racionální a systém se ukazuje jako fungující.

Překvapivá je blízkost soukromoprávní úpravy pozemkové problematiky. Rozdílná je však míra využití těchto ustanovení v praxi. Zarážející je pak současná situace veřejného vlastnictví a systém veřejného pronajímání půdy ve Státě Izrael, která je sice od počátku vzniku státu konzistentní, na druhou stranu již vývojem společnosti **překonané**. Principy, na kterých byly státní vlastnictví izraelské půdy a systém jejího dlouhodobého veřejného pronajímání založeny, jsou již naplněny. Izraelské správní úřady jsou přehlceny a **vedení pozemkové evidence je naprosto nedostatečné**.

Izrael je dnes stabilní demokratický stát. Budoucnost jeho pozemkově právních vztahů bude spočívat s vysokou mírou pravděpodobnosti v **privatizaci a transformaci** ne nepodobné situaci devadesátých let minulého století v České republice. Systém veřejného pronajímání v současné době očividně ztrácí svoji funkčnost. Přijetí dlouhou dobu připravovaného **kodexu občanského práva** spolu s další správně načasovanou legislativou by bylo impulzem, který by pomohl tento zastaralý systém změnit. Inspiračním zdrojem by mohla být česká veřejnoprávní legislativa adaptovaná na konkrétní izraelské podmínky. V této transformaci by mohl vzniknout prostor pro rozvoj složkové i průřezové legislativy ochrany životního prostředí obecně a pro vznik uceleného moderního pozemkového katastru.

Izrael je unikátní blízkovýchodní stát, který v mnoha aspektech bez problémů dobrovolně drží krok s legislativním rámcem Evropské unie. Je sice podmíněn jinými historickými a geografickými okolnostmi, přesto mu může být inspirací právní úprava nakládání s půdou v České republice.

5 Ochrana půdy

Specifické vlastnosti půdy se i ve společenských, ale především pozemkově právních vztazích projevují různými konflikty. Právě s ohledem na nutnost řešení těchto konfliktů a jejich prevenci se vyvinula řada právních nástrojů, které mohou být charakteru složkové právní úpravy nebo průřezové, složené z právních norem, které mají pomoci zajistit předcházení škodám na životním prostředí, zvláště na půdě, nebo mají za úkol vymezit žádoucí nakládání s půdou, které její vlastnosti nebudou negativně ovlivňovat nad dovolenou mez, případně se jedná o právní úpravu, která má působit preventivně a v případě jejího porušení stanoví sankce. K ochraně půdy tak slouží prevenční principy práva životního prostředí, nebo například její účelová kategorizace, územní plánování, případně vyvlastnění či věcná břemena, omezení užívacích práv nebo vázanost oprávnění na správní akty.

Jedná se obecně především o střet ekonomických a ekologických funkcí půdy, přičemž zároveň některé ekonomické funkce půdy – především její zemědělské využití – mohou, ale opět nemusejí, být v souladu s ochranou kvality a úrodnosti půdy jako svrchního substrátu země, což je paradoxním projevem současného způsobu zemědělství.[263]

Dělení kategorií půdy je reakcí na její polyfunkční charakter a na střety zájmů s půdou související, představuje roztřídění pozemků do kategorií podle jejich jak hospodářského, tak jiného společenského využití, tedy podle jejich účelu. V literatuře je tak možné setkat se s pojmem účelová kategorizace pozemků, který označuje rozlišení půdy na různé druhy dle jejího společenského významu. Půdu lze třídit dle více možných hledisek, avšak **hledisko účelové** je s ohledem na specifické vlastnosti půdy a její celospolečenský význam hlediskem nejdůležitějším.

Potřeba účelového určení půdy vyplývá z použitelnosti půdy pro různé způsoby využití, z požadavku na zajištění harmonického uspořádání území, v němž by byly zajištěny potřeby půdy pro rozvoj průmyslu, dopravy, osídlení a jiných odvětví lidské činnosti, při omezení zásahů do vlastnických a jiných práv k nemovitostem na nezbytnou míru a konečně z požadavku na zajištění ochrany půdy, spolu s ochranou ostatních složek

[263] FRANKOVÁ, M. a kol. *Úvod do pozemkového práva.* 1. vyd. Beroun: Eva Rozkotová, 2014. 240 s. ISBN 978-80-87488-19-5, s. 22.

životního prostředí, lesů, přírody a krajiny.[264] Účelová kategorizace je založena na polyfunkčním charakteru půdy. Třídícím faktorem je vedle přírodních vlastností pozemků v daném území veřejný zájem na jejich využití. Odráží se v ní snaha o harmonizaci činností v území a o ochranu půdy a s ní spojených složek životního prostředí. Je projevem ingerence státu do vlastnického práva k pozemku.[265]

Právní regulaci nakládání s půdou v českém a izraelském právním prostředí je věnována předchozí kapitola této práce, která se věnuje právním předpisům, jejichž součástí je nezbytně i ochrana půdy. Vzhledem k tomu, že na **účelovou kategorizaci půdy** je v této práci nahlíženo primárně z pohledu právního, je v případě vymezení jednotlivých druhů půdy nutné hovořit v souladu s terminologií jednotlivých předpisů nikoliv o druzích půdy, ale o **druzích pozemků**. Termín druhy půdy je ve svém obecném významu chápán jako způsob kategorizace půd ve smyslu rozdělení pedosféry, půdního obalu Země, na půdní typy, kterými jsou na příklad černozemě, hnědozemě či podzolové půdy, a půdní druhy, mezi které patří ku příkladu kamenité, štěrkovité, písčité, hlinité či třeba jílovité půdy a jejich kombinace, jelikož půda je brána zpravidla jako hmotný substrát země, případně jako označení zemského povrchu[266]. Z právního hlediska proto hovoříme o druzích pozemků.

5.1 Kategorie půdy v České republice

Nejdůležitějším hlediskem pro třídění pozemků je s ohledem na právní relevanci takového třídění hledisko účelové, jak je uvedeno výše. Původní motivace k tomuto třídění byla již v počátku devatenáctého století ekonomická, a sice daňová politika. Pro výběr daní bylo nezbytné nastavit kategorizaci pozemků včetně jejich evidence a s tím související poplatky, což vedlo k zavedení tzv. stabilního katastru.[267]

---

[264] DROBNÍK, J. *Základy pozemkového práva.* 2. vyd. Praha: IFEC, 2007. 175 s. ISBN 978-80-903409-6-1., s.20.

[265] FRANKOVÁ, M. a kol. *Úvod do pozemkového práva.* 1. vyd. Beroun: Eva Rozkotová, 2014. 240 s. ISBN 978-80-87488-19-5, s. 43.

[266] FRANKOVÁ, M. a kol. *Úvod do pozemkového práva.* 1. vyd. Beroun: Eva Rozkotová, 2014. 240 s. ISBN 978-80-87488-19-5, s. 15.

[267] Vydáním císařského patentu Františka I. ze dne 23. prosince1817 *O pozemkové dani* byl založen tzv. *stabilní katastr*. Dle patentu měly být veškeré pozemky hospodářsky obdělávané i neobdělávané bez ohledu na příslušnost pozemku k rustikálu či dominikálu geometricky zaměřeny, zobrazeny, sepsány a

V současné době též s ohledem na celospolečenskou ekonomickou situaci je motivace odlišná. Dochází ke střetům zájmů, a to jak zájmů hospodářských mezi sebou navzájem, tak jejich střetu se zájmem na ochranu jednotlivých složek životního prostředí, zejména půdy.[268] Ukazuje se tedy jako nezbytné harmonizovat zájmy a činnosti v území. Účelová kategorizace půdy působí jako nástroj regulace a ochrany užívání půdy a nakládání s půdou a je projevem ingerence veřejného práva do ústavně zaručeného absolutního práva vlastnického. Dochází k limitaci možnosti užívání půdy, když tato limitace je stanovená státem na základě zákona.

Laická veřejnost snadno zaměňuje význam pojmu půda, parcela, pozemek, odborná literatura v anglickém jazyce umožňuje rozlišení těchto významů často pouze z kontextu. Pro úplnost a jednoznačnost výkladu o účelové kategorizaci pozemků je dále uvedeno vymezení základních pojmů v této oblasti dle katastrálních předpisů.

Dle **dikce katastrálního zákona** se zjednodušeně řečeno pozemkem pro účely vymezení pozemku jako pojmu v právním smyslu vždy jedná o individualizovanou a jakoukoli hranicí vymezenou část zemského povrchu.[269] Obsah tohoto pojmu je dán příslušnými ustanoveními občanského zákoníku.[270] [271]

---

popsány, rozčleněny podle kultur a užívání a plodné pozemky utříděny do tříd dle jejich bonity. Předmětem zdanění byl pozemek, pro který byl určen čistý výnos. Stabilní katastr byl dokončený až počátkem padesátých let 19. století a rozeznával pozemky dani podrobené a pozemky od daně osvobozené. K pozemkům dani podrobené náležela půda plodná a tzv. parifikáty, tedy pozemky hospodářsky nevyužívané. Jako kategorie plodné půdy byly rozlišovány zahrady, vinice, role, louky, pastviny, lesy. Do skupiny parifikátů náležely např. zastavěné plochy domů a budov včetně dvorů, stavební místa, plochy lomů, soukromé cesty, kanály, dráhy, školky či lesní remízy. Pozemkem osvobozeným od daně byla neplodná půda a také např. rybníky a jezera bez užitku, řečiště řek a potoků, náměstí, návsi, veřejné cesty, státní dráhy, kostely, kaple, hřbitovy, veřejné vzdělávací ústavy atd. Srov. MAŠEK, F. *Pozemkový katastr.* Praha: Knihovna Ministerstva financí, 1948, s. 16. NOVOTNÝ, F. *Nauka o rakouském katastru a o knihách pozemkových se zvláštním zřetelem na království české.* Praha: Wiesner, 1896, s. 38-39.

[268] FRANKOVÁ, M. a kol. *Úvod do pozemkového práva.* 1. vyd. Beroun: Eva Rozkotová, 2014. 240 s. ISBN 978-80-87488-19-5, s. 44.

[269] FRANKOVÁ, M. a kol. *Úvod do pozemkového práva.* 1. vyd. Beroun: Eva Rozkotová, 2014. 240 s. ISBN 978-80-87488-19-5, s. 16.

[270] Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „OZ“). Jedná se zejména o vymezení příslušenství a součástí pozemku, dále zákon stanoví pravidla pro omezení

Katastr nemovitostí České republiky (dále jen „katastr“) je dle definice obsažené v zákoně veřejný seznam, který obsahuje soubor údajů o nemovitých věcech (dále jen „nemovitost“) vymezených tímto zákonem zahrnující jejich soupis, popis, jejich geometrické a polohové určení a zápis práv k těmto nemovitostem, kterými jsou práva vlastnická a další věcná práva. [272] Ustanovení § 2 katastrálního zákona vymezuje důležité pojmy pro účely zákona, se kterými je v této souvislosti pracováno. Dle § 3 se do evidence kromě jiného zapisují pozemky v podobě parcel, a to podle katastrálních území, když katastrálním územím se dle § 2 písm. h) rozumí technická jednotka, kterou tvoří místopisně uzavřený a v katastru společně evidovaný soubor nemovitostí.

Parcelou je dle znění § 2 pozemek, který je geometricky a polohově určen, zobrazen v katastrální mapě a označen parcelním číslem, přičemž dále je rozlišeno, že stavební parcelou je pozemek evidovaný v druhu pozemku zastavěná plocha a nádvoří a pozemkovou parcelou pozemek, který není stavební parcelou. Z uvedené definice vyplývá, že parcela je nejpřesněji a nejspolehlivěji vymezený pozemek, jehož hranice jsou určeny geometrickým zaměřením a údaje o ní jako je parcelní číslo, druh pozemku, vlastnická a jiná práva jsou zapsány a evidovány v operátu katastru nemovitostí.[273] **Parcela je v tomto hledisku základní pozemkovou jednotkou**, proto je i celá plocha

---

vlastnického práva k pozemku a omezení nakládání s pozemkem, a to zejména v souvislosti se sousedskými vztahy a služebnostmi vč. práva stavby.

[271] Katastrální zákon definuje pozemek pouze ve vertikální rovině prostoru, když ho vymezuje jeho ohraničenou plochu. Pozemek má ale též kvality v rovině vertikální, tedy v prostoru nad a pod pozemkem. V souvislosti s konkrétní právní úpravou je s tímto hlediskem zacházeno. Typickým příkladem pro prostor pod pozemkem je právní postavení jeskyně, která dle dikce § 61 odst. 4 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, není součástí pozemku a není předmětem vlastnictví. Specifika představují i ložiska vyhrazených nerostů ve výhradním vlastnictví státu dle § 5 zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství, a dle § 3 odst. 1 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů, také povrchové a podzemní vody, které nejsou předmětem vlastnictví a nejsou součástí ani příslušenstvím pozemku, což neplatí, pokud byly z těchto vod odebrány. Pro příklad specifické úpravy pro prostor nad pozemkem je možné zmínit úpravu vzdušného prostoru České republiky dle zákona č. 49/1997 Sb., o civilním letectví, který spolu s § 496 NOZ představuje limitu prostoru, který je součástí pozemku. Srov. dále např. podzemní stavby, zejm. podzemní stavby se samostatným účelovým určením, tunely, inženýrské sítě – jak nadzemní, tak podzemní, či naopak současný trend v rozprodávání československého opevnění (tzv. Benešova linie).

[272] Zákon č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (dále také jen „katastrální zákon“).

[273] FRANKOVÁ, M. a kol. *Úvod do pozemkového práva.* 1. vyd. Beroun: Eva Rozkotová, 2014. 240 s. ISBN 978-80-87488-19-5, s. 19.

našeho státu rozparcelována a každý pozemek, o němž má být pořízen záznam do katastru nemovitostí, musí být parcelou, aby mohl být evidován. Z uvedeného je možné dovodit, že každá parcela je pozemkem, ale naopak ne každý pozemek je parcelou. Pokud pozemek parcelou není, jedná se o pozemek bez vytyčených hranic, který je pro účely katastrální evidence veden ve zjednodušeném režimu, dokud tyto hranice nebudou spolehlivě identifikovány a zaneseny do katastrální mapy. Typicky se v takových případech jedná o shluk parcel, jejichž pojítkem je společné využití a účelové určení.

Pro úplnost je na místě uvést i **terminologii stavebního zákona**, tedy zákona č.183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů, který pracuje s pojmem **stavební pozemek**. Tímto je pozemek, jeho část nebo soubor pozemků, vymezený a určený k umístění stavby územním rozhodnutím, společným povolením, kterým se stavba umisťuje a povoluje (dále jen „společné povolení“), anebo regulačním plánem. Dále také definuje zastavěný stavební pozemek jako pozemek evidovaný v katastru nemovitostí jako stavební parcela a další pozemkové parcely zpravidla pod společným oplocením, tvořící souvislý celek s obytnými a hospodářskými budovami.[274]

Vyvstává tak otázka, proč jsou základní pojmy jednotlivými právními předpisy pojímány odlišně. Snadno zaměnitelné mohou být např. termíny „stavební pozemek“ a „stavební parcela“. Základní rozdíl je v tom, že katastr eviduje změny již realizované v terénu čili stavební parcela je např. zastavěná budovou, zatímco stavební pozemek může, ale nemusí být zastavěn, resp. je pouze určen k umístění stavby.[275]

[274] Ustanovení § 1 písm. b) a c) zákona č.183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu.

[275] Jinou mnohem obsáhlejší definici stavebního pozemku nabízí např. zákon o oceňování majetku, který za stavební pozemky označuje i nezastavěné pozemky evidované v katastru nemovitostí v jednotlivých druzích pozemků, které byly vydaným územním rozhodnutím určeny k zastavění, dále pozemky evidované v katastru nemovitostí v druhu pozemku zastavěné plochy a nádvoří, v druhu pozemku ostatní plochy –staveniště (katastrální vyhláška termín „staveniště“ nezná) nebo ostatní plochy, které jsou již zastavěny, a v druhu pozemku zahrady a ostatní plochy, které tvoří jednotný funkční celek se stavbou a pozemkem evidovaným v katastru nemovitostí v druhu pozemku zastavěná plocha a nádvoří za účelem jejich společného využití a jsou ve vlastnictví stejného subjektu, a konečně plochy pozemků skutečně zastavěné stavbami bez ohledu na evidovaný stav v katastru nemovitostí.

Shora uvedené pojmy je pro svou možnou snadnou záměnu nutné vždy chápat a vykládat ve světle toho zákona, který je zrovna aplikován, jen tak je možné předcházet omylům a nepřesnostem. Na druhou stranu by nebylo účelné tuto terminologii sjednotit, jelikož zde se nejedná o známou terminologickou diskrepanci, ke které snadno dochází například při novelizaci zákonů, která nezahrnuje sjednocení terminologie s odpovídajícími pojmy či instituty souvisejících právních předpisů. V tomto případě se však jedná o specifické pojmy související s konkrétními dobře určitelnými definičními podmínkami a terminologické sjednocení by tak nebylo účelné, a hlavně zřejmě ani dost dobře možné.

5.1.1 Druhy pozemků

Pojem druhy pozemků je použit ve vícero tuzemských právních předpisech, přesnou definici však nenajdeme, a naopak je nutné zorientovat se v odlišném vymezení obsahu tohoto pojmu. Mezi nejvýznamnější předpisy v této oblasti patří jednak zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, a zejména pak zákon č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů.

Základním pramenem právní úpravy účelové kategorizace pozemků je **katastrální zákon**. Původní zákon č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí, byl zrušen a nahrazen dnes platným a účinným zákonem č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (dále také jen „katastrální zákon“). Katastrální zákon v odstavci třetím § 3 nazvaném předmět evidence zavádí členění pozemků podle jejich druhů na ornou půdu, chmelnice, vinice, zahrady, ovocné sady, trvalé travní porosty, které jsou všechny zemědělskými pozemky, a dále lesní pozemky, vodní plochy, zastavěné plochy a nádvoří a ostatní plochy, které negativní definicí můžeme označit za pozemky nezemědělské. Detailnější informace k jednotlivým druhům pozemků a jejich charakteristiku a přípustné způsoby využití pak najdeme v příloze č. 1 k vyhlášce č. 357/2013 Sb., která katastrální zákon provádí.

Zemědělský půdní fond je základním přírodním bohatstvím naší země, nenahraditelným výrobním prostředkem umožňujícím zemědělskou výrobu a je jednou z hlavních složek životního prostředí.[276] Zákon o zemědělském půdním fondu vymezuje ve svém prvním paragrafu zemědělsky obhospodařované pozemky, které tvoří součást

[276] Ustanovení § 1 odst. 1 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů.

zemědělského půdního fondu. Řadí mezi ně ornou půdu, chmelnice, vinice, zahrady, ovocné sady, trvalé travní porosty a půdu, která byla a má být nadále zemědělsky obhospodařována, ale dočasně obdělávána není, a zavádí pro tyto pozemky zkratku „zemědělská půda“. Dále do zemědělského půdního fondu řadí rybníky s chovem ryb nebo vodní drůbeže a nezemědělskou půdu potřebnou 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, technická protierozní opatření apod. Tento zákon uvádí pojmy zemědělská a nezemědělská půda, které jsou zde jednou ze složek zemědělského půdního fondu (dále také jen „ZPF“), tedy jsou chápány v jiném smyslu, než jak je tomu v případě zákona katastrálního, který navíc nehovoří o půdě, ale o pozemcích.

Z uvedeného vyplývá, že kategorie zemědělských pozemků dle katastrálního zákona obsahově odpovídá zemědělsky obhospodařovaným pozemkům dle zákona o ZPF, nazvaným též zemědělská půda, který sem navíc explicitně řadí půdu zemědělsky obhospodařovanou, ale dočasně neobdělávanou. Katastrální zákon tuto podkategorii pro své účely nepotřebuje.

Celosvětový datový portál IndexMundi, který shromažďuje data z různých zdrojů a pravidelně aktualizuje statistické údaje z celého světa, o České republice uvádí, že více jak polovina, dokonce 54, 8 % z celkové rozlohy země, tvoří **zemědělská půda**, z čehož 41 % je *orná půda*, jedno procento patří *půdě s trvalou kulturou plodin*, třetí kategorií jsou *trvalé pastviny a louky,* které celkem zabírají plochu odpovídající 12,8 % celkové rozlohy. **Lesy** rostou v současné době na 34,4 % území., přičemž jako lesní je klasifikována půda o rozloze více než 0,5 ha se stromy s minimální výškou pět metrů a zápoje korun 10 %, včetně ochranných lesních pásem, lesů určených jako ochrana proti větru a aleje široké alespoň 20 metrů o rozloze minimálně 0,5 hektaru. Do poslední kategorie **ostatní plocha** jsou řazena zastavěná území, silnice a další dopravní prvky, neúrodná půda a pustiny. Tato kategorie dosahuje celkové rozlohy 10,8 % vzhledem k celku.[277]

Pro účely této práce vychází dělení kategorií půdy z jejich třídění dle katastrálního zákona a jeho prováděcí vyhlášky, jelikož je nejpřesnější. Jiné právní předpisy

[277] Statistické údaje jsou převzaty z IndexMundi, aktualizováno 20. ledna 2018. Dostupné z https://www.indexmundi.com/israel/land_use.html [nahlíženo 30.6.2019].

mohou být ve vymezení druhů pozemků sice ještě podrobnější či více specifické,[278] ale přímo se samotnou účelovou kategorizací půdy nesouvisí a katastrální zákon spolu s prováděcí vyhláškou tak je výchozím právním předpisem účelové kategorizace půdy a je základem pro obsahovou deskripci kategorií uvedených níže, která čítá celkem deset druhů pozemků a třicet způsobů jejich využití.

A. Zemědělské pozemky

Pozemek obdělávaný za účelem produkce plodin nebo pozemek, který je k dispozici pro rostlinnou výrobu, ale je ponechán ladem, případně pozemek, který je dočasně zatravněn v rámci systému střídání plodin je pro účely katastru nemovitostí souhrnně označován jako **orná půda**. Takový pozemek může být využit pro zřízení skleníku či pařeniště, dále školky (školky ovocných, lesních nebo okrasných stromů, viničné školky nebo školky pro chmelovou saď) nebo plantáže dřevin (semenná plantáž, plantáž energetických dřevin, vánočních stromků atd.). Prováděcí vyhláška katastrálního zákona dále umožňuje využití orné půdy pro fotovoltaickou elektrárnu či mez nebo stráň vč. úvozu a příkopu.

Pozemek, na kterém se pěstuje chmel a který je opatřen opěrným zařízením pro jeho pěstování, včetně plochy souvisejícího manipulačního prostoru, který netvoří součást cesty, je druhem pozemku **chmelnice**. Kromě skleníku či pařeniště lze takový pozemek využít pro účely fotovoltaické elektrárny či jako mez nebo stráň.

Za **vinici** je (v souladu s vymezením chmelnice) označen pozemek rovnoměrně a souvisle osázený keři vinné révy opatřený opěrným zařízením, včetně plochy souvisejícího manipulačního prostoru, který netvoří součást cesty. I zde je možné postavit skleník či pařeniště, fotovoltaickou elektrárnu či pozemek využít jako mez nebo stráň.

Zahrada je vymezená jako pozemek, na němž se trvale a převážně pěstuje zelenina, květiny a jiné zahradní plodiny, zpravidla pro vlastní potřebu, pozemek souvisle osázený ovocnými stromy nebo ovocnými keři, který zpravidla tvoří souvislý celek s

[278] Např. zákon č. 252/1997 Sb., o zemědělství, ve znění pozdějších předpisů, či zákon č. 321/2004 Sb., o vinohradnictví a vinařství a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

obytnými a hospodářskými budovami nebo pozemek funkčně spojený a užívaný s budovou, s charakterem okrasné zahrady, na kterém převládá travnatá plocha, zpravidla doplněná trvalými porosty většinou okrasného charakteru, ke kterým lze přiřadit i dřeviny charakteristické pro ovocné a lesní porosty. Pozemek je možné využít způsobem shodným jako chmelnici a vinici pro skleník, pařeniště, fotovoltaickou elektrárnu mez či stráň.

Pozemek souvisle osázený ovocnými stromy nebo ovocnými keři nebo pozemek tvořící s okolními pozemky takto osázený souvislý celek je **ovocný sad** se stejnými možnostmi využití jako předchozí tři druhy.

Posledním z kategorie zemědělských pozemků je **trvalý travní porost** jako pozemek využívaný k pěstování trav nebo jiných bylinných pícnin, který nebyl zahrnut do systému střídání plodin a na kterém se mohou vyskytovat rozptýlené stromy a keře, případně jejich skupiny, pokud trávy a jiné bylinné pícniny i nadále převažují. Tento pozemek může být využit dle vyhlášky způsobem jako předešlé pozemky, a navíc jako školka nebo plantáž dřevin.

B. Nezemědělské pozemky

V kategorii pozemků nezemědělských najdeme čtyři druhy. První z nich, **lesní pozemek,** představuje 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. Lesní pozemek může být využit způsobem jako trvalý travní porost, a navíc jako les jiný než hospodářský, lesní pozemek, na kterém je budova, ostatní komunikace či sportoviště a rekreační plocha.

Jako **vodní plocha** je vymezen pozemek, na němž je koryto vodního toku, vodní nádrž, močál, mokřad nebo bažina. Vodní plochou je rybník, koryto vodního toku přirozené, upravené nebo umělé, přírodní nebo umělá vodní nádrž, zamokřená plocha, vodní plocha, na které je budova, fotovoltaická elektrárna, mez a stráň.

Zastavěné plochy a nádvoří jsou s ohledem na možné využití početnou kategorií. Z definice prováděcí vyhlášky se jedná o pozemek, na němž je 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, a vyjma budovy postavené na lesním pozemku a budovy evidované na pozemku vodní plocha, dále pak společný dvůr, zbořeniště nebo vodní dílo. Způsobem jejich využití může být společný dvůr, zbořeniště, a společně se všemi druhy může sloužit jako mez, stráň či pro fotovoltaickou elektrárnu.

Do poslední souhrnné kategorie **ostatní plochy** pak náleží pozemek neuvedený v předcházejících druzích pozemků, s širokým spektrem způsobu využití pozemku jako plantáž dřevin, zamokřená plocha, dráha, dálnice, silnice, ostatní komunikace, ostatní dopravní plocha, zeleň, sportoviště a rekreační plocha, pohřebiště, kulturní a osvětová plocha, manipulační plocha, skládka, jiná plocha, neplodná půda a konečně může sloužit pro fotovoltaickou elektrárnu a jako mez či stráň.

Kategorizace pozemků dle katastrálního zákona a vyhlášky vychází ze zkušeností z nakládání s půdou, reflektuje v co nejvyšší míře skutečné uspořádání krajiny, ale zároveň pracuje s požadavky politickými, ekonomickými, společenskými a v neposlední řadě také reaguje na možnosti nabízené Evropskou unií. Ačkoliv půda je ze své podstaty v zásadě záležitostí lokální, tedy národního významu s přesahem do významu mezinárodního na hranicích států, i tak je nakládání s půdou včetně její kategorizace přímo i nepřímo ovlivňováno Evropskou unií prostřednictvím dotačních programů. Obdobně do nakládání s půdou zasahují také národní dotační programy.
Jeví se mimo vší pochybnost, že je naše národní účelová kategorizace půdy provedena zdařile a vymezení uvedených deseti kategorií je dostatečné, když tyto jsou rozvíjeny třiceti možnostmi způsobu využití pozemků. V případě potřeby podrobnější specifikace druhů pozemků se nabízí účinné řešení v jejich specifikaci obsažené ve speciálním zákoně souvisejícím či přijatém pro takové specifické účely, které podrobnější rozlišení druhů pozemků odůvodňují. Pro účinné vykonávání profesionální státní správy pozemků je uplatňovaná kategorizace smysluplná a dostatečně výstižná. Přílišné drobení stejně jako zobecňování kategorií pozemků by mohlo vést ke

komplikovanějšímu výkonu státní správy a potlačení specifických vlastností dané pozemkové kategorie. V příloze současné katastrální vyhlášky ale chybí dobývací prostor, který byl původně uveden v příloze pod číslem způsobu využití 24. Novela vyhláškou č. 87/2017 Sb. tento způsob využití pozemku odstranila.

C. Změny účelového určení pozemku

Zařazení půdy do určité kategorie dle jejího účelu nemusí být definitivní a neměnné. Změna zařazení může být požadována z mnoha důvodů, mimo jiné z důvodů ekonomických, ekologických či společenských. K takové změně je však až na několik výjimek vyžadováno vydání správního aktu a není tak možno učinit např. pouze na základě vůle vlastníka pozemku. Změna druhu pozemku je často potřebná také z důvodu ochrany půdy a je jedním z jejích nástrojů. Česká právní úprava změny účelové kategorizace pozemků není kodifikována, ale naopak je roztříštěna do mnoha dílčích předpisů s dominantním postavením stavebního zákona. Níže je uveden stručný přehled současné legislativy s účelovým určením pozemků a jeho změnami související.

Zákon č.183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**stavební zákon**“) je nejdůležitějším právním předpisem ve vztahu ke změnám účelové kategorizace půdy. Z obecného hlediska se jedná o mechanismus, který na jedné straně prostřednictvím koncepční fáze územního plánování limituje způsob využití pozemku do budoucna, na druhé straně k realizaci případné změny účelové kategorizace pozemků může dojít pouze na základě správního aktu, jak již bylo uvedeno výše, a to naopak v realizační fázi územního plánování.

Tato kapitola uvádí základní nástroje používané pro účely změny účelového určení pozemku, tedy změny využití půdy. Nezabývá se podrobně mechanismem změn, ale seznamuje obecně s možnostmi k jejich dosažení.

Změna účelového určení pozemku může nastat z mnoha důvodů. Jedná se o změnu druhu pozemku, která nastává na základě správního aktu a takový správní akt je nejčastěji vydáván dle stavebního zákona. Často se tak děje na základě ekonomické motivace vlastníka pozemku, ale i z mnoha dalších důvodů a společenských vztahů, a právě stavební zákon k těmto změnám poskytuje důležité nástroje. Případně je změna druhu pozemku řešena též prostřednictvím jiných zákonů a nástrojů dle takových právních předpisů.

Využití území a zásady jeho uspořádání je řešeno **územním plánováním**, a právě v jeho realizační fázi jsou vydávány správní akty umožňující změnu účelového určení pozemku. Cílem územního plánování je vytvářet 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.[279]

Nástroje realizační fáze územního plánování představují územní rozhodnutí, konkrétně rozhodnutí o umístění stavby nebo rozhodnutí o změně využití území, tato rozhodnutí mohou být za určitých podmínek nahrazena regulačními plány nebo též veřejnoprávní smlouvou, posledním nástrojem je pak územní souhlas, který je při splnění podmínek uvedených v zákoně vydán místo územního rozhodnutí.

Územním rozhodnutím stavební úřad schvaluje navržený záměr, vymezí pozemky pro jeho realizaci, případně stanoví podmínky pro dělení nebo scelování pozemků, a stanoví podmínky pro využití a ochranu území, podmínky pro další přípravu a realizaci záměru, zejména pro projektovou přípravu stavby.[280] Územním rozhodnutím o umístění stavby nebo o změně využití území se schvaluje jím navržený záměr (např. změna využití území, umístění stavby apod.) a stanoví podmínky pro ochranu a využití území. V případech změny druhu pozemku je obvykle podmíněno souhlasem ve formě závazného stanoviska orgánu ochrany zemědělského půdního fondu (při změně zemědělské půdy na jiný druh, případně při změně kultury zemědělské půdy) nebo orgánem ochrany lesa (při přeměně pozemku určeného k plnění funkce lesa na jiný druh pozemku, tedy při jeho vynětí z pozemku pro plnění funkce lesa).[281] Vymezení stavebního pozemku a podmínek pro umístění stavby na takový pozemek je pak logicky v souladu s dikcí zákona dáno územním rozhodnutím o umístění stavby.

Podmínky pro vydání **územního souhlasu** jsou stanoveny v § 96 stavebního zákona. Stavební úřad vydá územní souhlas, pokud je záměr v zastavěném území nebo v

[279] Ustanovení § 18 odst. 1 zákona č.183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů.

[280] Ustanovení § 92 odst. 1 zákona č.183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů.

[281] FRANKOVÁ, M. a kol. *Úvod do pozemkového práva.* 1. vyd. Beroun: Eva Rozkotová, 2014. 240 s. ISBN 978-80-87488-19-5, s. 47.

zastavitelné ploše, poměry v území se podstatně nemění a záměr nevyžaduje nové nároky na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu. Územní souhlas nelze vydat v případech záměrů, pro které je vyžadováno závazné stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. V případě podání žádosti o vydání územního souhlasu je nutné doložit podklady jako při žádosti o vydání územního rozhodnutí co se týče souhlasu vlastníků sousedních pozemků či stanovisek příslušných dotčených orgánů státní správy.
Stavební zákon umožňuje nahrazení rozhodnutí o umístění stavby, rozhodnutí o změně využití území a o změně vlivu užívání stavby na území a stavební povolení prostřednictvím veřejnoprávní smlouvy, kterou dle § 78a odst. 1) stavebního zákona může uzavřít stavební úřad se žadatelem, a to veřejnoprávní smlouvu o umístění stavby, o změně využití území a o změně vlivu užívání stavby na území, která nahradí územní rozhodnutí. Veřejnoprávní smlouvu nelze uzavřít v případě záměru, pro který je vyžadováno závazné stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí.

Co se týká ochrany půdy, tato může být zajišťována též nástroji realizační fáze územního plánování, které však nevedou ke změně účelového určení. Mezi tyto dále patří územní opatření o stavební uzávěře, územní opatření o asanaci území, územní rozhodnutí o změně vlivu užívání stavby na území či o dělení nebo scelování pozemků a konečně územní rozhodnutí o ochranném pásmu.[282]
V rámci dalšího možného vymezení realizačních správních aktů v souvislosti s územním plánováním je třeba zmínit situace, kdy není nutně vydání správního aktu dle stavebního zákona vyžadováno. Zákon taxativně vymezuje situace, pro které za splnění daných podmínek vydání správního rozhodnutí není vyžadováno. Může se jednat jak o rozhodnutí o umístění stavby či územní souhlas, tak rozhodnutí o změně využití území, resp. územní souhlas.[283] Neznamená to však, že v těchto případech není zapotřebí žádný správní akt. Typicky budou jednotlivé situace podléhat právní úpravě obsažené ve speciálních zákonech. V některých případech je podmínka regulace jiným

[282] Ustanovení § 76 a násl. zákona č.183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů.

[283] Srov. § 79 odst. 2 a § 80 odst. 3 zákona č.183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů.

právním předpisem obsažená přímo v dikci stavebního zákona. Je tak stanoveno např v ustanovení § 79 odst. 2 písm. m) stavebního zákona, dle kterého rozhodnutí o umístění stavby ani územní souhlas nevyžadují důlní díla, důlní stavby pod povrchem a stavby v povrchových lomech a skrývkách, pokud podléhají schvalování a dozoru státní báňské správy podle horních předpisů. Pokud jde o změnu druhu pozemku patřícího do zemědělského půdního fondu či určeného k plnění funkce lesa, požívají tyto druhy zvláštní ochrany ve „svých" specifických zákonech. Tak je tomu kupříkladu dle zákona č. 289/1995 Sb., lesního zákona, který v § 13 omezuje užívání lesa k jiným účelům než těm, které stanoví tento zákon. Na návrh vlastníka nebo s jeho souhlasem je pak v souladu s § 3 odst. 4 tohoto zákona zakotvena možnost změny účelového určení pozemku na základě rozhodnutí o prohlášení pozemku za pozemek určený k plnění funkce lesa a § 15 a násl. se dále zabývá odnětím pozemků k plnění funkce lesa a omezením. Stejně tak zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, se hned v úvodním § 2 zabývá možností **změny využití zemědělské půdy**, která je dle odstavce 3 tohoto ustanovení možná na základě rozhodnutí o uložení změny kultury podle tohoto zákona a v § 9 a násl. v části páté zákona je upravena problematika odnímání půdy ze ZPF. K těmto nástrojům umožňujícím změnu druhu půdy jinak, než prostřednictvím stavebního zákona patří konečně též rozhodnutí o pozemkových úpravách podle § 11 a § 12 odst. 3 zákona č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech.

Výše byl již zmíněn zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „zákon o ochraně ZPF"). Tento právní předpis se zabývá podmínkami a možnostmi odnímání půdy náležející do zemědělského půdního fondu k nezemědělským účelům a vůbec změnami kultur zemědělské a nezemědělské půdy vč. odvodů za odejmutí půdy ze ZPF. Navzdory tomu, nakolik je tento zákon podstatný, je překvapivě krátký – čítá pouze 26 paragrafů a přílohy.

Také činnosti, které by mohly vést ke změně kultury pozemků ve zvláště chráněných územích, jejich ochranných pásmech včetně zásahů do významných krajinných prvků podléhají právní regulaci zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o OPK") s tím, že takové činnosti musí být prováděny v součinnosti s orgánem ochrany přírody.

Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „lesní zákon“) nastavuje podmínky pro **změnu lesního pozemku** na pozemek jiné kategorie a naopak. Taková změna pak podléhá rozhodnutí orgánu státní správy lesů dle tohoto zákona.

V roce 2001 s účinností většiny ustanovení od začátku roku následujícího byl přijat zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (dále také jen „vodní zákon“). Vodní zákon určuje podmínky pro využívání povrchových a podzemních vod a jejich ochranou. V této souvislosti ukládá povinnosti právnickým a fyzickým osobám, stanoví podmínky pro hospodárné využívání vodních zdrojů, zabývá se ochranou před povodněmi, ale také před nepříznivými dopady sucha a v neposlední řadě upravuje problematiku vodních děl a některé pravomoci vodoprávního úřadu[284].

Zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství, ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „horní zákon“) řeší stanovení, změny a zrušení dobývacího prostoru. Účelem tohoto zákona je stanovit zásady ochrany a hospodárného využívání nerostného bohatství, zejména při vyhledávání a průzkumu, otvírce, přípravě a dobývání ložisek nerostů, úpravě a zušlechťování nerostů prováděných v souvislosti s jejich dobýváním, jakož i bezpečnosti provozu a ochrany životního prostředí při těchto činnostech.[285]

Poslední kategorii tvoří společně tři navzájem si relativně blízké zákony.
Řízení o pozemkových úpravách a **působnost Státního pozemkového úřadu** je upravena v zákoně č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemkových úpravách“), s cílem dosáhnout pomocí pozemkových úprav vytvoření podmínek pro racionální hospodaření vlastníků půdy.

[284] Vodoprávní úřad je upraven celkem ve třech právních předpisech, a to v zákoně č. 254/2001 Sb., vodní zákon, č. 274/2001 Sb., zákon o vodovodech a kanalizacích, a v zákoně č. 183/2006 Sb., stavební zákon.
[285] Ustanovení § 1 zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství, ve znění pozdějších předpisů.

Dále sem pro účely oceňování pozemků patří zákon č. 151/1997Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o oceňování majetku“) a pro daňové účely jsou údaje o druhu pozemku používány také v zákoně č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů.

5.2 Ochrana půdy v České republice

Podobně jako u dalších složek životního prostředí, také u půdy rozlišujeme její základní funkce, a to zejména funkci ekologickou a ekonomickou. Z hlediska ekologického umožňuje půda zadržování vody v přírodě, tzv. retenci vody, což je její funkce hydrologická, dále vytváří stanoviště pro rostliny, živočichy a celé ekosystémy a váže na sebe další složky životního prostředí. Z hlediska ekonomického je půda výrobním prostředkem pro lesnictví a zemědělství, funguje jako zdroj surovin a poskytuje svou plochu, resp. své území jako zázemí a stanoviště pro lidské činnosti.

Jak bylo již uvedeno v předchozích kapitolách, půda má jedinečné vlastnosti, pro které je nenahraditelná a zároveň ji nelze vyrobit, a o to více je potřeba půdu chránit jak v kvalitativní, tak v kvantitativní rovině a účinně se tak bránit její degradaci. Taková ochrana probíhá ve více rovinách, které jsou navzájem provázané a snaží se čelit zdrojům snižování kvality půdy. Mezi takové zdroje, které kvalitu půdy ohrožují, patří půdní eroze, desertifikace, znečišťování a kontaminace půd, oslabování biodiverzity, ale k ohrožování a snižování kvalit půdy dochází také v důsledku záboru pozemků pro jiné činnosti nebo v důsledku použití nevhodných technik hospodaření či pedokompakcí, tedy zhutněním půd.

V dnešní době nezvyklých značných klimatických výkyvů je velmi skloňovaným problémem proces přeměny půd původně úrodných v neúrodné pouště, tedy tzv. proces **desertifikace**. Pojem desertifikace obecně zahrnuje všechny formy ničení přírodních zdrojů (půdy, vody, vegetace), které způsobuje člověk svou činností. Vznik či rozšiřování pouští je přímým důsledkem přetěžování citlivých stepních ekosystémů. Ty podléhají – z důvodu rostoucí populace, migrace a obecně zvýšené lidské spotřeby – extrémním nárokům na produkci zemědělských plodin, sběru palivového dřeva či ekonomickým nebo politickým tlakům a obecně kácení či vypalování lesů. Proces desertifikace nabývá kritických rozměrů především právě v oblastech bezprostředně

souvisejících s velkými pouštěmi. Vzrůstá tak rozloha vyprahlého území, která dnes zasahuje například téměř polovinu Afriky a přímo postihuje přes miliardu lidí. Různým stupněm půdní degradace je dnes znehodnoceno celkem 65 % z celkové rozlohy zemědělské půdy na zemi (1,5 miliardy ha).[286] Při špatném zacházení s půdou a stále častějšími výskyty suchých období bude dle odborníků i půda v ČR čelit nejprve problémům s degradací a následně i desertifikací. Půda v České republice je ohrožená převážně vodní a větrnou erozí, zhutňováním půdy, kontaminací vlivem starých zátěží a vlivem nadměrného užití průmyslových hnojiv a záborem půdy pro stavby. Nejvíce ohrožené jsou pak půdy v Polabí a na jižní Moravě, kde působí více vlivů: vyšší teploty a intenzivnější výpar, hnojení minerálními hnojivy a nedostatek organické hmoty, méně časté srážky a nevhodné využívání závlah. Společným působením těchto vlivů může docházet k zasolování půdy a následně k jejímu znehodnocení.[287] V této části problematiky bude jistě zajímavé srovnání se stavem půdy v Izraeli, pro který je tento zdroj ohrožení aktuální hrozbou, se kterou např. Negevská poušť aktivně bojuje. Desertifikace představuje z globálního pohledu největší zdroj degradace půdy, také proto je předmětem právní úpravy též v mezinárodním měřítku.

Eroze půdy je způsobena dvěma různými původci. Jednak se tak děje v důsledku působení přírodních sil, kdy především voda a vítr představují hybné činitele přírodního procesu rozrušování půdy spojené s odnosem půdních částic, a dále je to způsobeno lidskou činností spočívající zejména v odlesňování půdní plochy, která pak trpí vodní i větrnou erozí. Takto narušená úrodná půda je pak snadno odnesena a smyta ze svého stanoviště. A přitom dva až tři centimetry takové půdy potřebují ke svému vzniku stovky až tisíce let.[288] Dle grafu potenciální ohroženosti zemědělské půdy vodní erozí

[286] Dokument Ministerstva životního prostředí k Úmluvě OSN o boji proti desertifikaci v zemích postižených velkým suchem nebo desertifikací, zejména v Africe. MŽP, 2006.

[287] UNGEROVÁ, Zuzana. *Co brání boji s desertifikací?* Ekologické centrum Kralupy nad Vltavou, září 2019. Dostupné z https://www.eckralupy.cz/clanky.php?page=desertifikace [cit. 28. 05. 2019].

[288] Rychlost tvorby půdy závisí především na podnebí a na složení matečné horniny, ze které půda vzniká. V našich klimatických podmínkách by se měl jeden centimetr půdy vytvořit v průměru za sto let. Proces tvorby celého půdnho profilu pak trvá přibližně tisíc let. Více viz např. *Vítejte na zemi…, multimediální ročenka životního prostředí*. CENIA, 2013. Dostupné z http://www.vitejtenazemi.cz/cenia/index.php?p=jak_vznika_a_kde_se_ztraci_puda&site=puda [cit. 28. 05. 2019].

vyjádřené dlouhodobým průměrným smyvem půdy představovala půda bez ohrožení v roce 2017 v České republice pouhých 30,88 % z celkové rozlohy.[289]

Zemědělství používající chemická hnojiva či chemické přípravky na ochranu rostlin, chemické látky z průmyslových aktivit, imise ze znečištěného ovzduší či nesprávné ukládání odpadů, havárie spojené s úniky jedovatých látek a zasolování, to jsou zdroje ohrožování půdy souhrnně řazené do kategorie **kontaminace** půd, tedy znečišťování škodlivými látkami. Takto znečištěné oblasti či území jsou vedeny v systému evidence kontaminovaných míst. Systém evidence je veden Ministerstvem životního prostředí a umožňuje dle pokynů Evropské agentury pro životní prostředí systematickou evidenci informací o kontaminovaných a potenciálně kontaminovaných místech i ekologických újmách. Kontaminace je obecně dělena z hlediska působení na lokální kontaminaci způsobenou především průmyslovými aktivitami jako je zpracování nerostů, ukládání odpadů, havárie s úniky toxických látek nebo např. aplikace hnojiv na zemědělské půdy, a difúzní kontaminaci způsobenou atmosférickou depozicí látek emitovaných dopravou a průmyslem a podléhajících dálkovému přenosu a plošnými zemědělskými a průmyslovými praktikami, kam patří aplikace odpadních kalů, hnojiv a pesticidů. Tato popsaná depozice polutantů zapříčiňuje přítomnost rizikových prvků v půdě a persistentních organických polutantů, tedy organických látek vykazujících toxické vlastnosti, které v prostředí zůstávají po dlouhou dobu beze změny, jsou schopny se takzvaně bioakumulovat čili hromadit v těle živých organismů a mají potenciál cestovat od původního zdroje do stovky kilometrů vzdálených oblastí.[290][291]

---

[289] Potenciální ohroženost zemědělské půdy vodní erozí vyjádřená dlouhodobým průměrným smyvem půdy. VÚMOP, v.v.i., 2017. Dostupné z http://issar.cenia.cz/issar/core/images/generate_image.php?idimage=464 [cit. 28. 05. 2019].

[290] Sáňka, M., Materna, J. *Indikátory kvality zemědělských a lesních půd ČR.* In: edice PLANETA 2004, Odborný časopis pro životní prostředí, Ročník XII, č. 11/2004, Ministerstvo životního prostředí 2004, 84 s. ISSN 1213-3393, s. 48.

[291] Protokol o perzistentních organických polutantech je jedním z osmi protokolů dohodnutým v rámci Úmluvy o dálkovém znečišťování ovzduší přesahujícím hranice států z roku 1979. Česká republika přistoupila jak k této úmluvě, tak ke všem protokolům. Tento protokol uvádí seznam 22 látek považovaných za perzistentní organické polutanty, kterými jsou v abecedním pořadí: aldrin, dichlordifenyltrichloretan (DDT), dieldrin, dioxiny (PCDD/PCDF), endrin, heptachlor, hexabrombifenyl (HBB), hexabromcyklododekan (HBCD), hexachlorbenzen (HCB), hexachlorbutadien (HCBD),

Zábor pozemků pro jiné činnosti spadá spolu se změnou druhu a způsobu využití pozemků pod pojem plošné ochrany půdy. Zábor půd se děje většinou zejména pro stavební účely, ať už ke stavbě obydlí, silnic a dálnic, rekreaci či k jiným účelům, a jedná se převážně o nevratný proces, který zcela znemožňuje nebo alespoň podstatným způsobem omezuje plnění funkcí půdy. Na příklad v okrajových částech Prahy je nákupními centry zabráno více než 100 hektarů zemědělské půdy, přičemž většinu tvoří právě ty nejúrodnější půdy. [292] Ve srovnání s okolními zeměmi navíc podíl zemědělských půd na celkové rozloze státu klesá nejrychleji, zejména se dlouhodobě jedná o ornou půdu zabíranou nejvíce na periferiích měst pro výstavbu průmyslových zón a skladových hal, denně se jedná o zabrané množství odpovídající rozloze téměř 25 hektarů orné půdy.

Úrodná půda je však nejen zabírána pro jiné účely, ale také ztrácí své fyzikální a chemické vlastnosti nezbytné z hlediska úrodnosti a dochází ke ztrátě biodiverzity, tedy druhové rozmanitosti v důsledku poklesu obsahu organické hmoty. Takto oslabené půdy pak snáze trpí kontaminací a acidifikací zejména kyselými dešti. K poklesu biodiverzity ale vede také používání nevhodných zemědělských postupů a technik hospodaření včetně používání chemikálií na ochranu rostlin. Na úbytku biodiverzity je zajímavá kruhová vazba, tedy že zhoršování kvality půdy je zde jak příčinou, tak následkem poklesu biodiverzity, bohužel s sebou nese také riziko nenahraditelné ztráty genetické informace.

Zhutnění půdy čili pedokompakce (nebo též utužení půdy) znamená fyzikální poškození půdy například těžkou mechanizací nebo též nadměrnou pastvou, intenzivním zavlažováním a také dalšími nesprávnými zemědělskými postupy, čímž dochází ke stlačení půdy a vytvoření povrchových krust. Tímto je negativně ovlivňována výnosnost půdy, resp. její produkční funkce, zvyšuje se také riziko záplav,

---

chlordan, chlordekon, chlorované parafíny s krátkým řetězcem (SCCPs), mirex, pentachlorbenzen, perfluoroktansulfonát (PFOS), polybromované difenylétery (PBDE): okta-BDE a penta-BDE, polycyklické aromatické uhlovodíky (PAHs), polychlorované bifenyly (PCB), polychlorované naftaleny (PCNs) a toxafen.

[292] Spilková, J., Šefrna, L. *Uncoordinated new retail development and its impact on land use and soils: A pilot study on the urban fringe of Prague, Czech Republic, 2010.* Landscape and Urban Planning 94, 2010, s. 141–148.

povodní a eroze a ohroženy jsou také další půdní funkce, když zhutněním dochází ke snížení pórovitosti, schopnosti infiltrace či k omezení celkové biologické aktivity půdy. V České republice je zhutněním ohroženo 40 % zemědělské půdy.[293] Omezení degradace půdy zhutněním je právně regulováno pouze okrajově a bez možnosti uplatnění sankčních opatření, a to v obecném ustanovení § 3 odst. 1 zákona o ochraně ZPF, dle kterého musí být s půdou hospodařeno tak, aby nedocházelo k poškozování okolních pozemků a příznivých fyzikálních, biologických a chemických vlastností půdy. Nejdůležitějším principem v zájmu minimalizace pedokomprese je tak zejména prevence.

Salinizace je problematika, která dosud v českém právním prostředí nedostala právní rámec a není tak legislativně řešena. Jediným současným řešením tohoto problému je přizpůsobení hospodaření na postiženém pozemku daným podmínkám. Salinizace je obecně proces akumulace solí sodíku, hořčíku a vápníku v půdě v takovém rozsahu, že je významně snížena úrodnost půd. Proces salinizace je často spojen se závlahami, kdy jsou závlahovými vodami dodávány do půdy rozpustné soli a zároveň jsou půdy v prostředí vysoké evapotranspirace. Přirozeně se vyskytuje v oblastech s vyšší hladinou podzemní vody a s výsušným vodním režimem. Zasolení se hodnotí podle elektrické vodivosti (EC) vodního výluhu půdy.[294]

Ze shora uvedeného vyplývá, že desertifikace je největší globální zdroj ohrožení půdy a v současnosti největší hrozbou pro Českou republiku a je na něj také v tom smyslu nahlíženo. Zdroje ohrožení jsou ale navzájem více či méně provázané mezi sebou, často se jednotlivé druhy ohrožení kombinují a probíhají současně, avšak nikoliv všechny zdroje znečištění jsou dnes právně regulovány, natož na nadnárodní úrovni. Je však současným trendem a také stále větší potřebou k regulaci přesahující pouze národní měřítko přistoupit, jak se také děje např. směrnicemi evropské unie. V dalším textu

[293] Zhutnění půdy. In: *Vítejte na zemi…multimediální ročenka životního prostředí*. CENIA, 2013. Dostupné z http://www.vitejtenazemi.cz/cenia/index.php?p=jak_vznika_a_kde_se_ztraci_puda&site=puda [cit. 28. 05. 2019].

[294] Sáňka, M., Materna, J. *Indikátory kvality zemědělských a lesních půd ČR.* In edice PLANETA 2004, Odborný časopis pro životní prostředí, Ročník XII, č. 11/2004, Ministerstvo životního prostředí 2004, 84 s. ISSN 1213-3393, s. 52.

budou proto přehledně uvedeny a rozebrány právní nástroje sloužící k zajišťování ochrany půdy jak vyplývají z jednotlivých právních předpisů.

5.2.1 Právní úprava

Stav půdy je možné zlepšovat uváženou činností v přírodě, a to například v podobě regulací, tedy je možné kupříkladu regulovat zábory půdy, přistoupit k šetrnějšímu obhospodařování půdy zejména regulací chemických hnojiv a jiných znečišťujících chemikálií, hospodařením na principu ekologického zemědělství včetně pěstování vhodných plodin na vhodných místech a ve vhodnou dobu,[295] nebo aktivním řešením staré ekologické zátěže, ať už se jedná o nevhodně provedené skládky odpadu či třeba následky havárií a podobné situace, kdy je potřeba zajistit sanaci a rekultivaci území.[296]

České právní předpisy se zaměřují v zásadě na dvě oblasti ochrany půdy, kde cílem a předmětem ochrany je jak kvantitativní stránka, tedy množství půdy, tak stránka kvalitativní, kde je středem zájmu ochrana kvality zemědělského půdního fondu a pozemků určených k plnění funkcí lesa s cílem omezit ohrožování a poškozování ekologických funkcí půdy.

Je však na místě upozornit i na speciální ochranu pozemků spojených s vodními toky. V našich právních podmínkách chráníme z hlediska vod jejich kvalitu a kvantitu, ale zároveň je poskytována také ochrana před nežádoucími ničivými působeními vod jakožto jednoho z přírodních živlů. Vody však nejsou v přírodním prostředí oddělené od ostatních složek, a proto je zde zvláštní právní vztah k pozemkům, které s vodou a vodními plochami souvisejí. Zvláštní režim právních vztahů k pozemkům spojeným s vodami se vždy opírá o veřejný zájem a specifičnost takového vztahu. Předmětem speciální úpravy pozemků spojených s vodami jsou pozemky pokryté vodami, pozemky

[295] Často jsme svědky situace, že je na určitém místě, typicky ve svažitém terénu, pěstována nevhodná plodina, kvůli které je mj. odplavována zemina a je citelně oslabena retenční schopnost krajiny, to vše kvůli vidině většího zisku z dané plodiny, na místo kultivace vhodných, i když méně výnosných či méně dotovaných plodin.

[296] Viz například rozsáhlé armádní sanační práce ve Vojenském újezdu Brdy. Zde se po zrušení vojenské výcvikové plochy a zpřístupnění oblasti veřejnosti jedná zejména o sanační práce na území spočívající ve vyhledávání a odstraňování vojenského materiálu a nevybuchlé munice. Více viz STEJSKAL, Vojtěch. *Právní souvislosti vzniku Chráněné krajinné oblasti Brdy.* In: *České právo životního prostředí.* Česká společnost pro právo životního prostředí, 2016, ročník 16, č. 1, s. 63-68. ISSN 1213-5542.

s uvedenými pozemky sousedící, pozemky ohrožované škodlivými účinky voda pozemky na místech, na kterých to vyžaduje potřeba plošné ochrany vod.[297] Z tohoto vymezení vyplývá, že mezi tyto pozemky patří i pozemky zemědělské a lesní, které jsou blíže rozebrány v dalším textu, ale i další pozemky.[298]

A. Mezinárodní a evropská právní úprava

Česká republika, přesněji řečeno tehdejší Československo, se stalo jedním z padesáti zakládajících států Organizace spojených národů (dále také jen „OSN“). Na mezinárodním poli takto vymezeném hovoříme zejména o třech páteřních smlouvách, známých také jako Úmluvy z Ria, které všechny vznikly z podnětu Konference OSN o životním prostředí a rozvoji konané v Rio de Janeiru roku 1992. Jedná se o Úmluvu o biologické rozmanitosti, Úmluvu OSN o boji proti desertifikaci v zemích postižených velkým suchem a/nebo desertifikací, zejména v Africe, a o Rámcovou úmluvu OSN o

[297] FRANKOVÁ, M. a kol. *Úvod do pozemkového práva.* 1. vyd. Beroun: Eva Rozkotová, 2014. 240 s. ISBN 978-80-87488-19-5, s. 220.

[298] Franková vymezuje pozemkové vztahy spojené s vodními toky, kde v případě právní úpravy týkající se pozemků koryt vodních toků upozorňuje na diskrepanci mezi právní úpravou obsaženou ve vodním zákoně, konkrétně v § 45 vodního zákona, a právní úpravu soukromoprávní obsaženou v § 1066 an. občanského zákoníku. Dále uvádí pozemkové vztahy spojené s vodními díly a upozorňuje na ochranu těchto staveb a obecný zákaz poškozování. A konečně se jedná o plošnou ochranu vod. Do této poslední kategorie náležejí pozemky, které s vodními toky nesouvisí bezprostředně, ale plní významné funkce pro vodní poměry a potřebnou kvality a kvantitu vody, a proto jsou zařazeny do plošné ochrany vod. Základní obecnou povinností vlastníků takových pozemků je dle § 27 vodního zákona povinnost pečovat o své pozemky tak, aby nedocházelo ke zhoršování vodních poměrů, kam patří eroze nebo odtokové poměry, a naopak aby docházelo ke zlepšování retenční schopnosti krajiny. S těmito povinnostmi pak souvisejí další podle typu plošné ochrany dané oblasti. V horských a podhorských oblastech přirozené akumulace vod je z důvod ochrany a zachování vodní poměrů těchto oblastí zakázáno vykonávat některé činnosti, mezi které patří kromě jiného také zákaz zmenšování celkové plochy lesních pozemků, odvodňování zemědělských a lesních pozemků, těžba rašeliny, povrchová těžba atd. Omezuje se tako užívání pozemků v oblastech ochranných pásem vodních zdrojů, které jsou rozděleny do dvou stupňů ochrany, a vládním nařízením jsou vyhlašovány zranitelné oblasti, které představují území s výskytem pitné nebo povrchové vody ohrožené nežádoucí koncentrací dusičnanů, což vede k omezení volnosti hospodaření a zejména k regulaci používání hnojiv na zemědělských pozemcích. Blíže in: FRANKOVÁ, M. a kol. *Úvod do pozemkového práva.* 1. vyd. Beroun: Eva Rozkotová, 2014. 240 s. ISBN 978-80-87488-19-5, s. 219 an.

změně klimatu. Předmětem těchto smluv jsou celosvětově rozšířené environmentální problémy, které jsou na sebe navázány a navzájem se ovlivňují.

První ze jmenovaných, **Úmluva o biologické rozmanitosti**, byla poprvé předložena k podpisu na Konferenci OSN o životním prostředí a rozvoji dne 5. června 1992 právě v brazilském Rio de Janeiru. V platnost vstoupila již 29. prosince 1993. Česká republika ji ratifikovala 3. prosince 1993, a byla vyhlášena ve sbírce zákonů pod číslem 134/1999 Sb. Jedná se o nejvýznamnější mezinárodní mnohostrannou úmluvu na poli životního prostředí. Úmluva bývá označována také jako klíčový dokument udržitelného rozvoje, když mezi své základní cíle řadí ochranu biologické rozmanitosti a udržitelné využívání jejích složek a spravedlivé rozdělování přínosů z genetických zdrojů.[299] Úmluva je založena na principu uvedeném v článku 3, dle kterého mají státy, v souladu s Chartou OSN a principy mezinárodního práva, suverénní právo využívat své vlastní zdroje v souladu s vlastní politikou ochrany životního prostředí; mají odpovědnost za zajištění toho, aby aktivity v rámci jejich působnosti nebo dohledu nezpůsobily škody životnímu prostředí jiných států nebo území za hranicemi národní působnosti a mj. zavádí ochranu složek biologické rozmanitosti jak *in situ,* tak *ex situ.* K naplňování cílů této úmluvy slouží jak tematické, tak průřezové programy činností.

O něco mladším dokumentem je **Úmluva OSN o boji proti desertifikaci** v zemích postižených velkým suchem a/nebo desertifikací, zvláště v Africe. Na základě této mezinárodní dohody má dojít k boji proti desertifikaci a zmírnění důsledků sucha prostřednictví národních akčních programů, které zahrnují dlouhodobé strategie podporované mezinárodní spoluprací a partnerskými dohodami. Úmluva, která je jedinou úmluvou vyplývající z přímého doporučení Konference OSN o životním prostředí a rozvoji, vznikla z podnětu konference OSN o životním prostředí v Rio de Janeiro v roce 1992 a byla přijata v Paříži dne 18. června 1994. V platnost vstoupila 26. prosince 1996. Skládá se ze samotného textu úmluvy a celkem pěti regionálních prováděcích příloh reflektujících problematiku daných regionů a je prvním a jediným mezinárodněprávním závazným rámcem nastaveným tak, aby řešil problémy

[299] Úmluva o biologické rozmanitosti. Ministerstvo životního prostředí, 2006. Dostupné z https://www.mzp.cz/web/edice.nsf/301CBCE5F8364E9EC1257242002021D1/$file/CBD.pdf [cit. 29. 05. 2019].

desertifikace. Úmluva je založena na principu participace, partnerství a decentralizace, jakožto páteři dobré správy a udržitelného rozvoje, přičemž počítá se zaváděním účinných opatření na národní, regionální i mezinárodní, resp. celosvětové úrovni. K dnešnímu dni k Úmluvě přistoupilo již 197 států z celého světa. Za účelem propagace této úmluvy byl rok 2006 vyhlášen Mezinárodním rokem boje proti suchu a rozšiřování pouští, s ohledem na závažnost problému spočívajícím v degradaci půdy vyhlásila Organizace spojených národu 17. červen jako Mezinárodní den boje proti desertifikaci a současnou dekádu 2010–2020 Dekádou pouští a boje proti desertifikaci.[300] Konference smluvních stran úmluvy pak pravidelně přijímá desetileté strategické plány, které mají pomoci k efektivnějšímu uplatňování úmluvy a zároveň reagovat na aktuální problémy. Vzhledem k tomu, že se Česká republika neřadí mezi země desertifikací postižené[301], patří k tzv. nastupujícím dárcovským zemím, které mají za úkol podporovat postižené smluvní strany v implementaci této úmluvy. Bohužel je reálný přínos této úmluvy i přes veškerá propagační a implementační opatření stále malý. Česká republika úmluvu ratifikovala 25. ledna 2000 a není zařazena do žádné z regionálních prováděcích příloh.

Rámcová úmluva OSN o změně klimatu je třetí ze smluv z Ria z roku 1992, v platnost vstoupila dne 21.3.1994, Česká republika smlouvu podepsala dne 13.6.1993 a ratifikovala jí dne 7.10.1993.

Úmluva poskytuje rámec mezinárodním vyjednávání o možném řešení problémů spojených s probíhající změnou klimatu, tato vyjednávání zahrnují problematiku snižování emisí skleníkových plynů, vyrovnávání se s negativními dopady změny klimatu i finanční a technologickou podporu rozvojovým zemím.[302] Úmluva ve znění Kjótského protokolu je právním podkladem pro snížení skleníkových plynů na takovou úroveň, která by neohrožovala další vývoj Země. V prosinci roku 2015 byla přijata Pařížská dohoda, která provádí ustanovení této úmluvy a pro období po roce 2020 má nahradit dosud platný Kjótský protokol a zavazuje ke snižování emisí skleníkových

[300] Rezoluce Valného shromáždění OSN A/64/201.

[301] Ačkoliv Česká republika nepatří mezi desertifikací postižené země, míra degradace půd je na našem území vysoká, když do kategorie tzv. zranitelných půd lze zařadit zhruba třetinu půd z celkové rozlohy země.

[302] Rámcová úmluva OSN o změně klimatu.

Dostupné z https://www.mzp.cz/cz/ramcova_umluva_osn_zmena_klimatu [cit. 04. 06. 2019].

plynů o celých 40 % nejen rozvinuté, ale i rozvojové země. Ačkoli tato úmluva svým obsahem nechrání přímo půdu jako takovou, v rámci tohoto tématu je vhodné ji alespoň takto krátce uvést, jelikož, jak je uvedeno také níže, tyto jevy se nedějí odděleně od jevů ostatních a vše je tak provázáno. Česká republika přistoupila ke **Kjótskému protokolu** dne 23. listopadu 1998 a ratifikovala ho dne 15. listopadu 2001, k Pařížské dohodě přistoupila dne 22. dubna 2016 a ratifikovala ji dne 5.října 2017.
Desertifikace se spolu se změnou klimatu a ztrátou biodiverzity řadí k největším současným celosvětovým problémům v oblasti ochrany životního prostředí, jejichž řešení není možné bez mezinárodní spolupráce a společného úsilí. Měnící se klima a z něj plynoucí negativní důsledky v podobě půdní degradace a také desertifikace představují komplexní jev nedbající na hranice států. Příčiny ani důsledky tak není možné úspěšně řešit na poli regionálním, ani národním, ale je bezpodmínečně nutná fungující mezinárodní spolupráce.

Mezi další mezinárodní smlouvy z oboru práva životního prostředí, kterých je Česká republika stranou, patří Washingtonská Úmluva o mezinárodním obchodu ohroženými druhy volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (CITES), kterou Izrael zařazený do regionu Evropa podepsal jako padesátý šestý v pořadí v roce 1979, dále Basilejská úmluva o kontrole pohybu nebezpečných odpadů přes hranice států a jejich zneškodňování z roku 1989, Vídeňská úmluva o ochraně ozonové vrstvy z roku 1985, Mezinárodní úmluva o zamezení znečištění moří z lodí z roku 1973 a Ramsarská úmluva o mokřadech z roku 1971 a Mezinárodní úmluva o regulaci velrybářství z roku 1946. Dále je stranou mnoha mezinárodněprávních dokumentů zabývajících se znečištěním vzduchu vč. perzistentních organických polutantů, Washingtonské smlouvy o Antarktidě z roku 1959, Úmluvy o zákazu vojenského nebo jakéhokoli jiného nepřátelského použití prostředků měnících životní prostředí z roku 1977 či Úmluvy OSN o mořském právu z roku 1982.

Česká republika se stala dne 1. května 2004 členem Evropské unie. Na unijní úrovni je však legislativa týkající se ochrany půdy zatím stále v režimu příprav. Legislativní nástroj, který by umožnil a zaručil ochranu půdy shodně ve všech členských státech EU, zatím chybí, ačkoliv již od roku 2006 se na toto téma v EU diskutuje. Původním hybatelem byla Tematická strategie pro ochranu půdy předložená Evropskou komisí. Součástí této strategie byl návrh Rámcové směrnice Evropská komise, který měl

vytvořit legislativní rámec unijní ochrany půdy. Návrh směrnice si klade za cíl harmonizovat právní úpravu ochrany půdy v jednotlivých členských státech EU a nastolit tak minimální kritéria ochrany půdy společná všem členům Evropské unie založená na principu prevence ochrany půdy před její degradací a možnou nežádoucí kontaminací a zachování jejích ekologických, hospodářských, kulturních a sociálních funkcí. I tento minimální cíl je však provázen značnými komplikacemi, když pouze některé členské státy se řídí speciálními právními předpisy na ochranu půdy a výchozí národní podmínky v jednotlivých státech jsou výrazně odlišné.
Z hlediska EU je tak možné uvést spíše dokumenty koncepční a strategické, když legislativních je zatím poskrovnu.

K ochraně životního prostředí na té obecnější rovině se řadí Společná zemědělská politika EU 2014–2020, z dubna roku 2013 je pak Strategie EU pro přizpůsobení se změně klimatu a dále je ekologické zemědělství chráněno a podporováno v rámci Evropského akčního plánu pro biopotraviny a ekologické zemědělství.
Evropskou směrnicí s poměrně širokým záběrem je Směrnice Rady 86/278/EHS o ochraně životního prostředí a zejména půdy při používání kalů z čistíren odpadních vod v zemědělství. Tato směrnice byla přijata, aby stanovila pravidla pro používání kalů z čistíren odpadních vod v zemědělství tak, aby se zabránilo škodlivým účinkům na půdu, rostliny, zvířata a člověka a zároveň aby se podpořilo správné používání kalů z čistíren odpadních vod[303].
Podmínky pro používání přípravků k ochraně rostlin stanoví Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/128/ES, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství za účelem dosažení udržitelného používání pesticidů. Ve zranitelných oblastech má být hospodařeno v souladu s tzv. nitrátovou směrnicí, což je Směrnice Rady 91/676/EHS o ochraně vod před znečištěním dusičnany ze zemědělských zdrojů a dále soubor povinných opatření dle Akčního programu nitrátové směrnice.
Zatím co všechny výše uvedené dokumenty jsou vesměs tvořeny požadavky, opatřeními či podmínkami a představují tak určitou skupinu negativní motivace adresátů, více pozitivní motivace je obsaženo v Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1307/2013, kterým se stanoví pravidla pro přímé platby zemědělcům v režimech podpory v rámci společné zemědělské politiky a kterým se zrušují nařízení Rady (ES) č.

[303] Cíle směrnice specifikované v čl. 1 Směrnice Rady 86/278/EHS.

637/2008 a nařízení Rady (ES) č. 73/2009, toto nařízení stanoví podmínky vyplácení podpor, a to na příklad v podobě dodatečné platby za dodržování zemědělských postupů s příznivým účinkem na klima a životní prostředí.[304]

B. Česká právní úprava

Na rozdíl od některých jiných evropských zemí, česká právní úprava věnuje ochraně půdy, a to jak její kvality, tak kvantity, poměrně hodně podstatných ustanovení svých právních předpisů, a to jak v rovině předpisů obecných, tak zvláštních. Jak již bylo také uvedeno, ochrana kvality půdy v sobě zahrnuje zejména ochranu zemědělského půdního fondu a pozemků určených k plnění funkce lesa, čemuž také odpovídá důraz na ochranu půdy v příslušných zvláštních právních předpisech.

Právní předpisy v této oblasti zastřešuje strategický dokument schválený vládou dne 2. května 2016 s názvem **Strategie resortu Ministerstva zemědělství České republiky s výhledem do roku 2030** (dále také jen „Strategie“).[305] Tento dokument se zabývá celkovou strategií v oboru, přičemž problematika půdy je uvedena zejména v kapitole Zemědělství a řešena prostřednictvím strategických cílů nazvaných Zvyšování ochrany půdy v době klimatické změny s ohledem na udržitelné hospodaření a na komplexní rozvoj a tvorbu krajiny. V širším měřítku lze uvést řešení také prostřednictvím strategického cíle zabývajícího se zvýšením efektivnosti a konkurenceschopnosti zemědělských podniků s důrazem na modernizaci jak technologií, tak samotných podniků a výrobků.

Mezi opatření sloužící k naplňování strategických cílů zvyšování ochrany půdy podle strategie patří například důsledné využívání všech možností ochrany půdy v rámci resortní a meziresortní spolupráce, vytvoření vzorové pachtovní smlouvy, důsledná snaha o dosažení souladu intenzivní zemědělské výroby s ochranou půdy, dokončení systému digitalizace komplexního průzkumu půd spolu se zdokonalením nástroje tzv.

---

[304] Přehled aktuálních koncepčních, strategických a legislativních dokumentů EU týkajících se nebo se přímo zabývajících ochranou půdy je veden a aktualizován na oficiálním portálu eAgri, dostupné z http://eagri.cz/public/web/mze/puda/ochrana-pudy-a-krajiny/strategie-eu/.

[305] Dokument je dostupný z portálu eAgri na adrese: http://eagri.cz/public/web/file/538509/Strategie_MZe_final_s_grafikou.pdf [nahlíženo 05.06.2019].

protierozní kalkulačky[306], dále zastavení degradace zemědělské půdy zejména nadměrnou erozí, utužením či úbytkem organické hmoty, podpora přirozeného zadržování a vsakování vody do půdy, zpomalení ztrát ze zemědělského půdního fondu, nebo také podpora pozemkových úprav a motivace vlastníků půdy k aktivitám a činnostem v souladu se Strategií.

Ochranu půdy je možné vymezit z různých úhlů pohledu, je to možné např. z hlediska jednotlivých právních předpisů nebo rozdělením právních předpisů na obecné a zvláštní, to jsou kritéria, kdy určujícím bodem problematiky je právní předpis. Dále zde ochranu půdy řešit podle jednotlivých zdrojů znečištění, které byly již uvedeny výše. Kritériem zvoleným v této práci však bude hledisko kvalitativní a kvantitativní jako dvě souborné kategorie, které se zabývají ochranou půdy jednak z hlediska jejích vlastností, a pak z hlediska její rozlohy, do čehož spadají jak jednotlivé zdroje ohrožení půdy, tak příslušné právní předpisy upravující ochranu kvality i kvantity zejména zemědělského půdního fondu (dále také jen „ZPF“) a půdního fondu lesa (dále také jen „PFL“).

5.2.2 Přístupy k ochraně půdy

A. Ochrana kvality půdy

a. Ochrana kvality zemědělského půdního fondu

Půda je podle její kvality dělena do **tříd ochrany**. Zákon o ZPF ve spojení s Vyhláškou Ministerstva životního prostředí stanoví celkem 5 tříd ochrany zemědělské půdy,[307]

[306] Protierozní kalkulačka je internetová aplikace, která si klade za cíl podpořit rozhodování v oblasti protierozní ochrany půdy. Aplikace poskytuje uživatelům informace o míře erozní ohroženosti hodnocených lokalit, poskytuje informace o ochranném účinku modelových osevních postupů s možností vytvářet a hodnotit vlastní osevní postupy, po aplikaci osevního postupu na lokalitu vyhodnocuje potřebu přijmout konkrétní doplňující protierozní opatření a vyhodnocuje jeho účinnost, vyhodnocuje dopad bilance organické hmoty na erodovatelnost půdy. Přistup do aplikace je možný například přes webové stránky Výzkumného ústavu meliorací a ochrany půdy, v.v.i.: https://kalkulacka.vumop.cz/?core=account.

[307] Ustanovení § 3 odst. 5 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve spojení s Vyhláškou Ministerstva životního prostředí č. 48/2011 Sb., o stanovení tříd ochrany.

které se stanovují pomocí bonitovaných půdně ekologických jednotek[308] tolik známých zejména z údajů katastru nemovitostí. Nejpřísněji je chráněna půda zařazená do I. kategorie, která je z hlediska bonitních vlastností nejcennější, a proto by k odnímání takto zařazené půdy ze zemědělského půdního fondu mělo docházet zcela výjimečně. Naopak půda v V. kategorii je ve srovnání s ostatními nejméně cenná, ale zase zpravidla nejvíce ohrožená erozí. Obecně je až na výjimky nemožné odjímat půdu I. a II. kategorie ze ZPF a nelze ji užívat jako plantáž dřevin, zároveň stanovený stupeň ochrany ovlivňuje výši odvodů stanovených za vynětí půdy ze ZPF, jak bude vysvětleno dále.

Zákon o ZPF stanoví **několik zákazů chránících kvalitu půdy**, které jsou vyjmenované v § 3 tohoto zákona. V první řadě, a to jak pro kvalitu, tak pro kvantitu, platí zákaz užívání zemědělské půdy k nezemědělským účelům bez souhlasu s odnětím ze zemědělského půdního fondu s výjimkou případů, kdy souhlasu není třeba. Dále je v souladu s dikcí § 3 tohoto zákona zakázáno způsobovat znečištění zemědělské půdy překračováním indikačních hodnot, což jsou obsahy rizikových látek nebo rizikových prvků v zemědělské půdě, při jejichž překročení dochází k ohrožení zdravotní nezávadnosti potravin nebo krmiv, přímému ohrožení zdraví lidí nebo zvířat při kontaktu s půdou a negativnímu vlivu na produkční funkci zemědělské půdy, stanovené prováděcím právním předpisem; toto omezení se však nevztahuje na používání látek a prvků v souladu se zvláštním právním předpisem[309], stejně tak platí zákaz chemizace půdy vnášením dalších látek odlišných od těch, jejichž vnášení umožňují zvláštní právní předpisy. Podobně je zakázáno způsobovat ohrožení zemědělské půdy erozí překračováním přípustné míry jejího erozního ohrožení stanovené prováděcím právním předpisem a poškozovat fyzikální, chemické nebo biologické vlastnosti zemědělské půdy jejím zhutňováním, zamokřováním, vysoušením, překrýváním nebo narušováním erozí. A konečně, pokud bylo na zemědělské půdě zjištěno překročení preventivní

[308] Zkr. BPEJ, jednotky stanovené na základě Vyhlášky č. 327/1998 Sb., kterou se stanoví charakteristika bonitovaných půdně ekologických jednotek a postup pro jejich vedení a aktualizaci, ve znění vyhlášky č. 546/2002 Sb.

[309] Na příklad zákon č. 156/1998 Sb., o hnojivech, pomocných půdních látkách, pomocných rostlinných přípravcích a substrátech a o agrochemickém zkoušení zemědělských půd (zákon o hnojivech), ve znění pozdějších předpisů.

hodnoty, je zakázáno používání upravených kalů a sedimentů, přičemž preventivní hodnotu vyjadřuje horní hranici obsahu rizikových látek a prvků v půdě.[310]

Ochranu kvality půdy zaručují také povinnosti stanovené při hospodaření na ZPF vyplývající přímo z tohoto zákona nebo z jiných právních předpisů. Ze zákona o ZPF vyplývá povinnost dodržovat uvedené zákazy, tedy mj. neohrožovat půdu erozí, neznečišťovat jí vnášením škodlivých látek a ani jinak nepoškozovat její vlastnosti, a také povinnost půdu užívat v souladu s charakteristikou druhu pozemku, s jejím druhovým vymezením. Při porušení těchto zákazů vyplývajících z ustanovení zákona o ZPF nastupuje odpovědnost v podobě nápravných opatření, kam je řazeno stanovení osevních postupů, opatření agrotechnická a meliorační, povinnost k odčerpání rizikových látek, ale je také možné uložit změnu druhu pozemku atd.[311]

Speciální povinnosti pak vyplývají ze zvláštních zákonů, jako je třeba zákon o vodách, kde z režimu územní ochrany vod vyplývají povinnosti vztahující se zejména k hospodaření ve zranitelných oblastech[312], ale také z režimu zákona o ochraně přírody a krajiny co se výrazně týká zvláštních chráněných území[313].

Ze soukromoprávních předpisů do této problematiky zasahuje zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „OZ“ nebo „občanský zákoník“). V části věnované vlastnictví řeší tento zákon sousedská práva a tzv. sousedské imise, ze kterých je relevantní zejména zákaz poškozování okolních pozemků, zákaz úprav pozemků, které by způsobily ztrátu náležité opory sousedního pozemku.[314]

---

[310] Ustanovení § 3 odst. 1, 2 a 3 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu.

[311] Ustanovení § 3c zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu.

[312] Ustanovení § 33 zákona č. 254/2001 Sb., zákon o vodách a o změně některých zákonů.

[313] Část třetí, § 14–45 zákona č. 28/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, zvláště pak § 22b zákona upravující nakládání se zemědělskými pozemky v národních parcích.

[314] Ustanovení § 1013–1023 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník ve znění pozdějších předpisů. Ze své podstaty se tento zákon od ostatních citovaných veřejnoprávních předpisů liší zcela diametrálně a není možné ho s takovými legislativními akty srovnávat, nicméně svým obsahem a širokým záběrem znamenají jeho ustanovení přesah do práva veřejného nebo vytváření dalo by se říci smíšených veřejnoprávních a soukromoprávních oblastí, kam patří tato úprava sousedských práv ve vztahu k ochraně půdy. V tomto světle se jeví jako v rozporu zcela úvodní ustanovení tohoto zákona, které stanoví, že uplatňování soukromého práva je na uplatňování veřejného práva nezávislé.

Problematika zacházení s půdou, které by mohlo mít vliv na její kvalitu, je řešena pomocí **správních aktů**, jejichž vydání je v určitých situacích podmínkou pro možnost zamýšleného nakládání s půdou.

Jako ukázkový příklad může posloužit použití sedimentů z rybníků, vodních nádrží a vodních toků na pozemcích náležejících do zemědělského půdního fondu.

Použití sedimentů z rybníků, vodních nádrží a vodních toků je možné pouze na pozemcích náležejících do zemědělského půdního fondu, a to výlučně na druhu pozemku orná půda a trvalý travní porost při jeho obnově, se souhlasem orgánu ochrany zemědělského půdního fondu a při dodržení podmínek a postupů stanovených zákonem. S ohledem na charakteristické vlastnosti uvedených sedimentů je právní úprava obsažena v zákoně o hnojivech[315] a souvisejících prováděcích předpisech, na které tento zákon odkazuje.

Souhlas je udělen, jestliže sedimenty splňují požadavky na jejich kvalitativní vlastnosti stanovené zvláštním předpisem a nebudou-li použitím sedimentů na pozemky poškozeny příznivé fyzikální, biologické a chemické vlastnosti půdy[316], přičemž žádost podává vlastník nebo nájemce pozemku nebo případně na základě písemného souhlasu může žádost podat také takto zmocněná osoba.[317]

Pokud má žadatel v úmyslu **změnu kultury zemědělského pozemku**, jedná se o vůbec nejčastější situaci, kdy při daných změnách je nutné opatřit souhlas správního orgánu.

Je tomu tak při přeměně trvalého travního porostu na ornou půdu jak vyplývá z dikce § 2 zákona o ZPF, dle kterého zemědělskou půdu evidovanou v katastru nemovitostí jako trvalý travní porost lze změnit na ornou půdu jen se souhlasem orgánu ochrany zemědělského půdního fondu uděleným na základě posouzení fyzikálních nebo biologických vlastností zemědělské půdy, rizik ohrožení zemědělské půdy erozí, včetně polohy údolnic a provedených opatření ke snížení těchto rizik, jako jsou například svahové průlehy.

---

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

[316] § 3a zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve spojení s § 9 zákona č. 156/1998 Sb., o hnojivech, pomocných půdních látkách, pomocných rostlinných přípravcích a substrátech a o agrochemickém zkoušení zemědělských půd, ve znění pozdějších předpisů, a s vyhláškou č. 257/2009 Sb., o používání sedimentů na zemědělské půdě.

[317] Informace pro správný postup a podání žádosti jsou vyvěšeny na webových stránkách příslušných měst a obcí, které často pro žadatele připravují i vzorový formulář žádosti k doplnění.

Dalším případem je **změna druhu pozemku nebo způsobu využití pozemků** o výměře přesahující 300 m^2.[318] V takových situacích je nezbytné platné rozhodnutí o změně využití území nebo územní souhlas.

A konečně poslední situací, kdy dochází na základě správního aktu ke změně kultury zemědělského pozemku je **postup při znečištění zemědělské půdy**. V takovém případě může orgán ochrany ZPF uložit změnu kultury jako nápravné opatření, a to původci závadného stavu, jehož vinou došlo k závadám vzniklým porušením povinností vyplývajících ze zásad ochrany ZPF. Avšak opatření k nápravě se neuloží, pokud bylo k nápravě ekologické újmy vydáno rozhodnutí o uložení nápravného opatření podle zákona o předcházení ekologické újmě a o její nápravě, resp. zahájené řízení o uložení opatření k nápravě orgán ochrany zemědělského půdního fondu přeruší, pokud bylo k nápravě ekologické újmy zahájeno řízení o uložení nápravného opatření podle zákona o předcházení ekologické újmě a o její nápravě. [319]

Další oblastí práva, jejímž cílem je ochrana kvality ZPF, a to s přesahem do ochrany též **kvantity**, je právní úprava povinností při stavebních, těžebních a průmyslových činnostech, terénních úpravách a při geologickém a hydrologickém průzkumu. Aby bylo zabráněno škodám na zemědělském půdním fondu při stavební, těžební a průmyslové činnosti a terénních úpravách, popřípadě, aby tyto škody byly omezeny na míru co nejmenší, jsou právnické a fyzické osoby tyto činnosti provozující, povinny vyhodnotit předpokládané důsledky navrhovaného řešení na zemědělský půdní fond a řídit se zásadami ochrany zemědělského půdního fondu.

Jedná se zejména o povinnost skrývky svrchní kulturní vrstvy půdy k jejímu dalšímu hospodárnému využití či pro účely rekultivace a provádění rekultivace pozemků. Dále platí povinnost provádět práce na pozemcích šetrně tak, aby došlo k co nejmenším škodám na vegetačním krytu, a to především v době vegetačního klidu, a po jejich skončení uvést dotčené plochy do původního stavu, a také učinit potřebná opatření k zabránění úniku látek poškozujících půdy. V případě, že pro provedení prací souvisejících s geologickým a hydrogeologickým průzkumem a s budováním, opravami

[318] § 80 odst. 3 písm. c) *a contrario,* § 96 odst. 2) písm. d) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů.

[319] Ustanovení § 3c zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve spojení se zákonem č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmě a o její nápravě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

a údržbou nadzemních a podzemních vedení je nutné odnětí zemědělského půdního fondu na dobu delší než jeden rok včetně doby potřebné k uvedení dotčených pozemků do původního stavu, jsou provozovatelé těchto prací povinni požádat orgán ochrany zemědělského půdního fondu o souhlas k odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu.[320]

Smíšenou kategorií chránící obě kvality ZPF, tedy kvalitu i kvantitu, je ochrana uplatňovaná slovy zákona při územně plánovací činnosti, při zpracování návrhů na stanovení dobývacích prostorů a při zpracování dokumentace pro umístění záměru.

Územně plánovací činnost shodně se zpracováním dokumentace k umístění záměru je prováděna podle zvláštních předpisů, a to podle stavebního zákona. Pro zajištění ochrany ZPF je při těchto činnostech uplatňováno stanovisko orgánu ochrany zemědělského půdního fondu jak k územně plánovací dokumentaci, tak k návrhu vymezení zastavěného území. Pořizovatelé takové dokumentace, resp. záměru jsou povinni řídit se zásadami ochrany ZPF, jak jsou vymezeny v § 4 zákona o ochraně ZPF a navrhnout v souladu s těmito zásadami nejvýhodnější řešení z hlediska zákonem chráněných zájmů s vyhodnocením důsledků těchto činností na ZPF a možných alternativních řešení při snaze o co nejmenší ztráty zemědělského půdního fondu. Pro umístění záměru se alternativy musí vypracovat vždy, pokud nejde o umístění v souladu s platnou územně plánovací dokumentací.[321]

K těžbě nerostů jsou při splnění zákonných podmínek oprávněny jak fyzické, tak právnické osoby. Při zpracování návrhů na stanovení dobývacích prostorů podle zákona o ekologické újmě[322] je opět nezbytné dbát takového řešení, které je z hlediska chráněných zájmů při ochraně ZPF tím nejvýhodnějším s přihlédnutím k jeho důsledkům, možným alternativám a s ohledem na možnost rekultivace. Tyto návrhy musí být primárně projednány s příslušnými orgány ochrany ZPF, které při splnění potřebných podmínek vydají před schválením návrhu na žádost oprávněné osoby nezbytný souhlas. Kromě jiných náležitostí je k vydání tohoto souhlasu nutné předchozí souhlasné stanovisko příslušného ministerstva, kterým je Ministerstvo životního

[320] Ustanovení § 8 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu.

[321] Ustanovení § 5 a § 7 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu.

[322] Zákon č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmě a o její nápravě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

prostředí, jež uděluje souhlas ke stanovení dobývacího prostoru podle horního zákona.[323]

b. Ochrana kvality lesní půdy

Zatím co zemědělská půda je rozdělena do čtyř kategorií podle své kvality, les je primárně rozřazován do tří kategorií podle převažujících funkcí: jsou to lesy ochranné, lesy zvláštního užití a lesy hospodářské.

Mezi **ochranné lesy** jsou na základě rozhodnutí orgánu státní správy lesů řazeny lesy na mimořádně nepříznivých stanovištích, jako jsou sutě, kamenná moře, prudké svahy, strže, nestabilizované náplavy a písky, rašeliniště, odvaly a výsypky apod., vysokohorské lesy pod hranicí stromové vegetace chránící níže položené lesy a lesy na exponovaných hřebenech, a do třetice lesy v klečovém lesním vegetačním stupni.

Lesy zvláštního určení jsou vymezeny jako lesy, které nejsou lesy ochrannými a nacházejí se v pásmech hygienické ochrany vodních zdrojů I. stupně, v ochranných pásmech zdrojů přírodních léčivých a stolních minerálních vod či na území národních parků a národních přírodních rezervací. Do této kategorie je možné zařadit lesy, u kterých veřejný zájem na zlepšení a ochraně životního prostředí nebo jiný oprávněný zájem na plnění mimoprodukčních funkcí lesa je nadřazen funkcím produkčním, typicky lesy v přírodních rezervacích a památkách, lesy se zvýšenou rekreační funkcí či sloužící k výzkumu a výuce nebo využitelné pro zachování biodiverzity a mající zvýšenou ochrannou funkci.

Poslední **kategorie lesů hospodářských** je kategorie zbytková, kam patří lesy, které nejsou ani v pásmu lesů zvláštního určení, ani dle definice nespadají mezi lesy ochranné.

Podle ohrožení se dále lesy dělí do čtyř pásem ohrožení stanovených ministerstvem v prováděcím předpisu k zákonu.[324]

Základní povinnosti při užívání půdního fondu lesa stanoví § 13 zákona o lesích. Základním pravidlem je, že veškeré pozemky určené k plnění funkcí lesa musí být účelně obhospodařovány a jejich využití k jiným účelům je zakázáno. O výjimce z

[323] Ustanovení § 6 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu.

[324] Kategorizace lesů dle § 6–10 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

tohoto zákazu může rozhodnout jedině orgán státní správy lesů na základě žádosti, ke které je oprávněn vlastník lesního pozemku nebo ve veřejném zájmu. Má-li dojít k využití pozemku k PFL k jiným účelům, musí být s lesem zacházeno tak, aby nedošlo k jeho ohrožení, oslabení či poškození jeho funkcí ve větší než minimální nevyhnutelné míře. Takové použití lesního pozemku musí šetřit hospodaření v lese a jeho primárná funkce, a proto je nutné využít přednostně méně významné pozemky, musí být dbáno na celistvost lesa, a tedy nesmí docházet k nevhodnému dělení lesa, k ohrožení sousedních porostů, k narušení sítě lesních cest, meliorací, bystřin a podobně, pozemní komunikace, jsou-li zřizovány, nesmí způsobit zvýšené ohrožení lesa. Stavební těžební a průmyslová činnost společně s geologickými a hydrogeologickými průzkumy musí být prováděna navíc co nejvíce ohleduplně k prostředí s ukládáním odklizené hmoty a s možností následné rekultivace uvolněných ploch, zároveň je při těchto činnostech nezbytné, aby nevnikaly do půdy škodlivé látky. Geologický a hydrogeologický průzkum podléhá navíc vydání správního rozhodnutí, nebo alespoň oznámení činnosti s předložením písemného souhlasu od vlastníka předmětného pozemku.

Lze shrnout, že povinnosti a zásady vyplývající z příslušných zákonů pro nakládání se ZPF a s PFL jsou velmi podobné, mnohdy téměř totožné. V případě lesů ale například není zákonem daná povinnost skrývky horní vrstvy půdy, která sice není nazývána úrodnou, ale vzhledem ke svým vlastnostem a biologickému složení je specifická a jedinečná.

B. Ochrana kvantity půdy

a. Ochrana rozlohy půdy zemědělské

K ochraně půdy, která tvoří zemědělský půdní fond, zná české právo hned několik nástrojů. Patří mezi ně zásady plošné ochrany ZPF, které se nejvíce uplatní v souvislosti s územním plánováním, dále stanoviska orgánů ochrany ZPF k návrhu územně plánovací dokumentace, k návrhu vymezení zastavěného území a k návrhu na stanovení dobývacího prostoru, o kterých bylo stručně pojednáno již výše. Další metodou ochrany je podmínění možnosti odnětí půdy ze ZPF souhlasem orgánu ochrany ZPF, což doplňuje poslední nástroj ekonomického charakteru, a sice stanovení povinných odvodů za odnětí půdy ze ZPF.[325]

[325] Srov. zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu.

První z nástrojů, a sice zásady plošné ochrany ZPF, je upravený stručně a výstižně ve shodně pojmenované části třetí zákona o ochraně ZPF, která je tvořena jediným paragrafem. Z této právní úpravy plynou následující podstatná pravidla.

Předně se jedná ve své podstatě o **zákaz použití půdy tvořící ZPF pro účely nezemědělského charakteru**. Zákon stanoví, že především je pro takové účely nutné použít půdu nezemědělskou, nezastavěné a nedostatečně využité pozemky v zastavěném území nebo na nezastavěných plochách stavebních pozemků staveb mimo tato území, stavební proluky a plochy získané zbořením přežilých budov a zařízení. Pokud je odnětí zemědělské půdy nevyhnutelné, je třeba dbát toho, aby taková půda byl odnímána přednostně na zastavitelných plochách a aby to byla půda méně kvalitní podle tříd ochrany půdy dle zákona, jak byly uvedeny výše, přičemž je nezbytné minimalizovat narušování organizace zemědělského půdního fondu, hydrologické a odtokové poměry v území a síť zemědělských účelových komunikací, což platí také pro umísťování směrových a liniových staveb, které má co nejméně zatěžovat obhospodařování zemědělského půdního fondu. V případě ukončení dané nezemědělské činnosti je předpokládána rekultivace půdy pro možné další zemědělské využití této půdy, které má přednost před jinými způsoby využití a pro plnění dalších funkcí v krajině podle plánu rekultivace.

Nejkvalitnější půdu z kategorie I. a II. třídy ochrany je možné odejmout pouze při splnění podmínky, dle které musí jiný veřejný zájem výrazně převažovat nad veřejným zájmem ochrany zemědělského půdního fondu. Právě uvedené neplatí v případě, jsou-li posuzovány plochy, které jsou obsaženy v platné územně plánovací dokumentaci a nemá-li při nové územně plánovací činnosti dojít ke změně jejich využití, a dále také při posuzování vybraných záměrů podle § 9 odst. 5 zákona o ochraně ZPF.[326] Z uvedených

[326] Podle uvedeného znění zákona se jedná o tyto záměry: veřejná dopravní nebo veřejná technická infrastruktura, umísťovaná v koridoru vymezeném v platných zásadách územního rozvoje na základě vyhodnocení umístění záměru, odborně stanoveného odhadu výměry zabírané zemědělské půdy a jejího zařazení do tříd ochrany, záměr umísťovaný na zastavitelné ploše vymezené v platných zásadách územního rozvoje na základě vyhodnocení umístění záměru, odborně stanoveného odhadu výměry zabírané zemědělské půdy a jejího zařazení do tříd ochrany, na zastavitelné ploše vymezené v platném

výjimek vyplývá, že zákaz odnětí té nejkvalitnější půdy ze ZPF není absolutní a zákon možným výjimkám nastavuje uvedené mantinely.

Nástroj v podobě možného odnímání půdy ze ZPF podmíněný souhlasem příslušného orgánu ochrany ZPF je upraven v § 9 a § 10 zákona o ochraně ZPF a slouží k regulaci odnímání půdy pro nezemědělské účely, které v obecném významu není žádoucí, leč v konkrétních situacích se jeví jako nezbytné. I zde jsou výjimky, jako v případě shora uvedených zásad, kdy souhlasu není třeba. Je to tak v například v případě stavby včetně souvisejících zastavěných ploch do 25 m^2, odnětí na dobu kratší než jeden rok, malé veřejně prospěšné stavby v proluce, umístění signálů, geodetických značek, vstupních šachet do podzemí, elektrické vedení a jiná zařízení nebo třeba pro obnovu přirozených a přírodě blízkých koryt vodních toků či ke krátkodobým nezemědělským účelům atp.

Odnětí půdy je možné natrvalo nebo po omezenou dobu, když tato dočasnost odnětí vyžaduje schválený rekultivační plán pro následné opětovné použití půdy pro zemědělské účely. Souhlas orgánu ochrany ZPF má nejčastěji formu závazného stanoviska vyžadovaného v rámci územního řízení, případně pro účely regulačního plánu, a je vydáván vždy pro konkrétní v žádosti uvedený účel a na dobu platnosti daného rozhodnutí. Takové závazné stanovisko, které je předpokladem pro vydání rozhodnutí v územním či jiném řízení, je závazným stanoviskem, ale nejedná se o samostatné správní rozhodnutí. O samostatném správním rozhodnutí je možné hovořit v případech, kdy není k danému záměru vyžadováno povolení a souhlas k odnětí půdy tak stojí samostatně. Souhlas ve formě správního rozhodnutí je platný tři roky ode dne jeho oznámení žadateli.

Samostatné správní rozhodnutí příslušného úřadu stanoví povinné osobě odvody za vynětí půdy ze ZPF. K tomuto rozhodnutí dochází až po započetí s realizací daného záměru dle schváleného územního či jiného rozhodnutí, přičemž závazný je stav ke dni nabytí právní moci daného rozhodnutí ve věci. Výše je stanovena podle sazebníku odvodů za odnětí půdy ze ZPF, která je přílohou zákona, přičemž v § 11a je vyjmenováno mnoho možných výjimek z placení odvodů. Řadí se sem mj. stavby státních drah, místních komunikací, silnic, dálnic a účelových komunikací, cyklostezky,

---

územním plánu záměr těžby ve stanovených dobývacích prostorech, nebo vyhledávání a průzkumu nerostů ve stanovených průzkumných územích.

čistírny odpadních vod, protierozní zařízení, vodní nádrže atd. Výše odvodu zohledňuje jak plochu vyjímané půdy, tak třída ochrany a míra vlivu na jednotlivé složky životního prostředí. V této souvislosti je pracováno s tzv. bonitovanými půdně ekologickými jednotkami známými z evidence katastru nemovitostí jako BPEJ.

Část odvodů ve výši 55 % je příjmem státního rozpočtu, 15 % je příjmem rozpočtu Státního fondu životního prostředí České republiky a 30 % je příjmem rozpočtu obce, na jejímž území se odňatá zemědělská půda nachází. Odvody, které jsou příjmem rozpočtu obce, mohou být použity jen pro zlepšení životního prostředí v obci a pro ochranu a obnovu přírody a krajiny.[327]

b. Ochrana rozlohy půdy lesní

Velmi podobně se zemědělskou půdou je upravena i **ochrana kvantity lesní půdy**. Shodně platí zákaz užití pozemků určených k plnění funkce lesa k jiným účelům, když veškeré pozemky určené k plnění funkcí lesa musí být účelně obhospodařovány podle tohoto zákona. Jejich využití k jiným účelům je zakázáno. O výjimce z tohoto zákazu může rozhodnout orgán státní správy lesů na základě žádosti vlastníka lesního pozemku nebo ve veřejném zájmu.[328] Na základě udělení výjimky je možné takovou půdu ze své funkce odejmout nebo omezit využívání pozemků tvořících půdní fond lesa.
Orgán ochrany PFL uděluje souhlas v souvislosti s pořizováním územně plánovací dokumentace nebo obdobně jako ZPF uděluje souhlas formou závazného stanoviska do územního či jiného řízení, které se dotýká zájmů chráněných lesním zákonem.
PFL je možné z plnění své funkce jak vyjmout, tak omezit, a to jak dočasně, tak trvale. Zajímavou právní diskrepancí je odlišně nastavený proces vynětí půdy z PFL oproti vynětí zemědělské půdy ze ZPF. V případě lesa se totiž na rozdíl od zemědělské půdy proces vynětí rozpadá do dvou relativně samostatných fází. Nejprve je udělován souhlas příslušného orgánu ochrany jakožto závazné stanovisko v rámci územního řízení a následně po nabytí právní moci územního či jiného daného rozhodnutí je vydáno samostatné rozhodnutí o odnětí půdy z PFL. Součástí tohoto rozhodnutí je i stanovení výše poplatků za dané odnětí (nikoliv za omezení), což je opět odlišné od vynětí půdy

[327] Ustanovení § 11b odst. 5 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu.

[328] Ustanovení § 13 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

zemědělské, kde poplatky stanoví příslušný orgán samostatným rozhodnutím.[329] Poplatek se ve vybraných případech nepředepisuje, typicky např. jde-li o stavby sloužící hospodaření v lese, čističky odpadních vod a jímky a výrobny pitné vody. Jinak ale stanovený poplatek tvoří ze 40 % příspěvek příslušné obci dle katastrálního území a ze 60 % je určen ve prospěch Státního fondu pro životní prostředí. Obec je v nakládání se získanou částkou omezena, když ji smí použít pouze pro zlepšení životního prostředí obce nebo pro zachování lesa.

Rozhodnutí o odnětí nebo o omezení pozemků plnění funkce lesa je obecně platné po dobu v rozhodnutí stanovenou. Pokud ale nebude do dvou let od pravomocného rozhodnutí započato s využíváním pozemku pro jiné účely, platnost rozhodnutí zaniká, a to stejně jako uplynutím doby platnosti v rozhodnutí stanovené. Nebylo-li rozhodnutí v uvedené lhůtě realizováno, pozemek je opět určen k plnění funkce lesa.

5.2.3 Související právní předpisy

Nakládání s půdou a její ochranu přímo i nepřímo upravují a ovlivňují i mnohé další předpisy, ať už se jedná o zákony či podzákonné právní normy. V následujícím textu bude stručně upozorněno na podstatné zákony z tohoto oboru, které souvisí s ochranou půdy. Tyto odstavce mají sloužit pouze pro lepší orientaci v celkové právní úpravě a není jejich cílem podat podrobný výklad daných zákonů a veškeré souvislosti, jelikož rozsahem by takové zpracování vyžadovalo mnoho stran textu a pro komplexnost by bylo vhodnější vyčlenit této části při nejmenším rozsáhlou samostatnou kapitolu.

Na vrchol hierarchie skupiny těchto právních předpisů je řazen **zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí**, ve znění pozdějších předpisů. Tento zákon je co do počtu slov ještě stručnější než zákon o ZPF, ale je rozsáhlý svým širokým záběrem. Stanoví základní zásady ochrany životního prostředí a povinnosti právnických a fyzických osob při ochraně a zlepšování stavu životního prostředí a při využívání přírodních zdrojů, přičemž vychází z principu trvale udržitelného rozvoje. Část zákona zabývající se zásadami ochrany životního prostředí stanoví v obecné rovině, že území nesmí být zatěžováno lidskou činností nad míru únosného zatížení. Vymezuje přípustnou míru znečišťování životního prostředí, kterou určují mezní hodnoty stanovené zvláštními

[329] Ustanovení § 13 a § 16 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

předpisy, s tím, že cílem těchto hodnot je, aby nebylo ohrožováno zdraví lidí a aby nebyly ohrožovány další živé organismy a ostatní složky životního prostředí. A dále stanoví důležité pravidlo, dle kterého pro případ, že se zřetelem ke všem okolnostem lze předpokládat, že hrozí nebezpečí nevratného nebo závažného poškození životního prostředí, nesmí být pochybnost o tom, že k takovému poškození skutečně dojde, důvodem pro odklad opatření, jež mají poškození zabránit.[330]

Dalším důležitým právním předpisem v této oblasti je **zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny**, ve znění pozdějších předpisů, jehož účelem je za účasti příslušných krajů, obcí, vlastníků a správců pozemků přispět k udržení a obnově přírodní rovnováhy v krajině, k ochraně rozmanitostí forem života, přírodních hodnot a krás, k šetrnému hospodaření s přírodními zdroji a vytvořit v souladu s právem Evropských společenství v České republice soustavu Natura 2000.

Vodní zákon, tedy **zákon č. 254/2001 Sb., o vodách** a změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, byl uveden již výše. Dalším předpisem a oblast právní úpravy, kterou je nutné alespoň takto krátce uvést, jsou pravidla pro předcházení vzniku odpadů a pro nakládání s nimi při dodržování ochrany životního prostředí, ochrany lidského zdraví a trvale udržitelného rozvoje a při omezování nepříznivých dopadů využívání přírodních zdrojů a zlepšování účinnosti tohoto využívání, které reguluje **zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech** a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Sektorová úprava je uvedena v horním zákoně a o stavebním zákoně už bylo základním způsobem pojednáno výše.

Zákon z tohoto oboru, který změnil dokonce zákon o životním prostředí, je **zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí** a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Výše v souvislosti s ochranou rozlohy půdy bylo pojednáno o vydávání přímo správních rozhodnutí či závazných stanovisek do řízení, která mohou mít vliv na ZPF a PFL. Posuzování vlivů na životní prostředí podle tohoto zákona známé také jako EIA[331] podléhají v tomto zákoně vymezené záměry a koncepce, jejichž provedení by mohlo závažně ovlivnit životní prostředí. Účelem posuzování vlivů na životní prostředí je získat objektivní odborný

[330] Ustanovení § 12 a § 13 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů.

[331] Z angl. *Environmental Impact Assessment*.

podklad pro vydání rozhodnutí, popřípadě opatření podle zvláštních právních předpisů, a přispět tak k udržitelnému rozvoji společnosti. Proces EIA vede krajský úřad nebo Ministerstvo životního prostředí, a to mj. v závislosti na tom, jak velké území by mohlo být plánovaným záměrem dotčeno, nebo zda jde o zvláště chráněné území atd. Investor má povinnost ohlásit svůj záměr příslušnému úřadu a tím je zahájen celý proces EIA. Jednotlivé povolovací procesy jsou sloučeny do jednoho řízení, a to jednak spojením EIA s územním řízením, anebo společným územním a stavebním řízením, které je spojené s EIA. Dle § 2 tohoto zákona se posuzují vlivy na obyvatelstvo a veřejné zdraví a vlivy na životní prostředí, zahrnující vlivy na živočichy a rostliny, ekosystémy, biologickou rozmanitost, půdu, vodu, ovzduší, klima a krajinu, přírodní zdroje, hmotný majetek a kulturní dědictví, vymezené zvláštními právními předpisy a na jejich vzájemné působení a souvislosti. Vlivy na biologickou rozmanitost se posuzují se zvláštním zřetelem na evropsky významné druhy, ptáky a evropská stanoviště.

Právě uvedený zákon implementuje právní předpisy Evropské unie. Ze stejného základu vychází také zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečištění a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Integrovaná prevence a omezování znečištění, zkracováno jako IPPC[332], je pokročilým způsobem regulace vybraných průmyslových a zemědělských činností při dosažení vysoké úrovně ochrany životního prostředí jako celku. Cílem IPPC je předcházet vzniku znečištění, případně omezování jeho vzniku, pomocí volby vhodných výrobních postupů a technologií. Zároveň by mělo docházet k úspoře nákladů za spotřebované suroviny, energie a koncové technologie. IPPC překonává princip složkového přístupu, který často vedl pouze k přenosu znečištění z jedné složky životního prostředí do druhé.[333]

Kromě shora uvedených principů a metod právní úpravy se navíc uplatňuje také sankční mechanismus za porušení právních předpisů, poškození nebo ohrožení životního prostředí. Vzhledem k rozsáhlosti tohoto mechanismu se tato práce omezuje pouze na sdělení, že takový způsob řešení existuje a jeho právní úprava je roztříštěna napříč právními předpisy nejen složkovými a průřezovými, ale i do právních předpisů

[332] Z angl. *Integrated Pollution Prevention and Control*.

[333] Problematika povolovacího řízení a procesu IPPC je srozumitelně a prakticky zpracována na webových stránkách Ministerstva životního prostředí. Dostupné z https://www.mzp.cz/ippc.

speciálních, nevztahujících se pouze na právo životního prostředí, ale které jsou vydávány v oboru práva správního, případně i trestního.

5.3 Kategorie půdy v Izraeli

5.3.1 Druhy pozemků

Izraelská půda je dle datového portálu IndexMundi hodnocena ve třech kategoriích podle jejího využití, a to v kategorii půdy zemědělské, lesní a ostatní.[334] Z celkové rozlohy půdy je uměle zavlažováno celých 2250 km^2.[335] Právní předpisy státu Izrael nejsou soustředěny na tuto problematiku tak, jako právní předpisy české. Naopak, větší pozornost je věnována státnímu vlastnictví pozemků, které do značné míry determinuje jak systém nakládání s půdou, tak způsob její ochrany, který zároveň neřeší takové spektrum environmentálních problémů jako česká legislativa, jak bylo objasněno již ve třetí kapitole této práce. Tato problematika představuje oblast, ve které se izraelské právo teprve bude muset podstatným způsobem rozvinout. Následující data jsou založena na shora uvedených statistických údajích IndexMundi, která jsou dostupná pro obě srovnávané země a umožňují tak důvěryhodné srovnání využití půdy v daných kategoriích v obou státech.

Zemědělská půda představuje 23,8 % celkové rozlohy země. Do této kategorie je zahrnuta *orná půda*, na které jsou pěstovány plodiny, jako je pšenice, kukuřice a rýže, které jsou po každé sklizni opět vysazeny. Orná půda zaujímá celkem 13,7 % celkové rozlohy Izraele. *Půda s trvalou kulturou plodin*, mezi které patří zejména citrusy, které jsou v těchto sadech po mnoho desítek let a nejsou vysazovány po každé sklizni, se rozkládá pouze na 3,8 % země. Tato kategorie zahrnuje také půdu pod kvetoucími keři, ovocnými stromy, stromy ořešáků a půdu, na které je pěstována vinná réva. Třetí kategorií jsou *trvalé pastviny a louky,* což je půda, na které po dobu pěti let a více rostou společenství různých druhů trav a bylin. Trvalé pastviny a louky mohou být umělé

[334] Následující statistické údaje převzaty z IndexMundi, aktualizováno 20. ledna 2018. Dostupné z https://www.indexmundi.com/israel/land_use.html [nahlíženo 30.6.2019].

[335] Celková rozloha území pod izraelskou vládou včetně vojensky ovládaných a částečně autonomních palestinských území na Západním břehu Jordánu činí 27 799 km², z této maximální rozlohy je tak uměle zavlažováno přes 8 % procent půdy.

vytvořené nebo mohou vznikat přirozeně a celkem zabírají plochu odpovídající 6,3 % celkové rozlohy.

Lesy rostou v současné době na 7,1 % území. Jako lesní je klasifikována půda o rozloze více než 0,5 ha se stromy s minimální výškou pět metrů a zápoje korun 10 %, včetně ochranných lesních pásem, lesů určených jako ochrana proti větru a aleje široké alespoň 20 metrů o rozloze minimálně 0,5 hektaru. Za současné procento lesního porostu se významnou měrou zasloužil JNF, jak je uvedeno v tetu věnovaném této organizaci a výsadbě lesa včetně izraelského lesa českého.

Do poslední kategorie **ostatní plocha** jsou řazena zastavěná území, silnice a další dopravní prvky, neúrodná půda a pustiny. Tato kategorie dosahuje celkové rozlohy 69,1 % vzhledem k celku.

Téměř veškerá zemědělská půda je držena na základě dlouhodobých pronájmů kolektivními nájemci, kterými jsou jednak kibucy, ale také mošavy. Tyto osady hospodaří formou kolektivního vlastnictví nebo společného hospodaření a jsou popsány v samostatné kapitole. Od počátku své existence byly kibucy a mošavy zcela závislé na zemědělství. V období posledních třiceti let začaly být tyto osady na zemědělství jakožto hlavním zdroji příjmu závislé méně, což vytvořilo tlak na to, aby se tyto pozemky využívaly spíše pro rozvoj průmyslu. Tak by bylo možné také získat zdroje ke snížení zadlužení, které často dosahovalo velmi vysokých částek. Také zde byl zájem mít možnost prodat půdu, na které tyto subjekty dlouhodobě hospodařily. Omezení ovládající zemědělský nájem bránil kibucům a mošavům, aby získaly kapitál prostřednictvím prodeje pozemků. Zároveň se také velká část dospívající generace přestěhovala do měst a ztratila zájem o život v těchto převážně zemědělských komunitách. Pro kibucy a mošavy to znamenalo kromě jiného zvýšení nákladů na život pro zbylé obyvatele těchto oblastí, a tak usilovaly o to, aby získaly do svých osad nové rezidenty, kteří by sdíleli náklady mj. za údržbu veřejných zařízení, jako jsou například školky, kulturní centra, bazény a podobně. Lidé se zájmem o toto v podstatě venkovské prostředí neměli ale zájem o „společný zemědělský život“, spíše se zajímali o možnost bydlení v klidu venkova, tedy mimo přelidněná drahá města, a pro své domy hledali vhodné pozemky. V devadesátých letech minulého století se k této společenské změně přidala ještě skutečnost, že imigrantská vlna ze zemí bývalého Sovětského svazu, a to

zejména z Ruska, měla za následek velkou poptávku po možnostech bydlení a zaměstnání. Vzhledem k tomu, že množství půdy vyčleněné k využití jako městské pozemky k bydlení bylo ve světle množství imigrantů zcela nedostatečné, bylo nutné změnit účelové určení mnohé zemědělské půdy k zajištění bydlení.

Na základě těchto okolností připravila Izraelská pozemková rada systém, podle kterého mělo dojít ke změně účelového určení zemědělských pozemků na pozemky určené k bydlení a pro potřeby průmyslového využití. Hodnota takto nově určené původně zemědělské půdy podstatně stoupla a podstatná část z prodeje pozemků byla přidělena do rukou zemědělským společenstvím, která půdu původně obhospodařovala. Se změnou účelového určení těchto pozemků ale mnozí nesouhlasili. Ochránci životního prostředí se obávali takového úbytku nezastavěné půdy, zatímco urbanisty znepokojovalo očekávané rozrůstání měst. Mnozí sice nenamítali nic proti změně účelového určení pozemků, ale nesouhlasili se způsobem přerozdělení výnosů z těchto změn, které považovali za diskriminační s ohledem na ostatní obyvatelstvo a domáhali se soudního přezkumu tohoto rozhodnutí Izraelské pozemkové rady. Mezi žadateli byla i největší a nejstarší izraelská organizace ochrany přírody s názvem Společnost pro ochranu přírody, založená roku 1953 (*החברה להגנת הטבע*, *Ha-Chevra le-Haganat ha-Teva, Society for Protection of Nature in Israel*).[336]

Kibuc, mošav a další zemědělská společenství

V souvislosti se specifickým historickým vývojem země, zejména co do jejího osidlování a zúrodňování půdy, se v Izraeli utvořila do značné míry jedinečná zemědělská společenství, založená na speciálním principu vlastnictví majetku a

[336] GELPE, Marcia. *The Israeli legal system*. Durham: Carolina Academic Press, 2013. ISBN 978-1-59460-868-1. S. 451.

Soud rozhodnutí ILC odmítl z několika důvodů. Jednak považoval kompenzace určené pro zemědělská společenství v blízkosti obydlených oblastí za přehnané ve srovnání s kompenzacemi pro společenství nacházející se na okraji obydlených oblastí. Dále se soud domníval, že míra a výše kompenzací byla nastavena tak, aby pomohla těmto zemědělským společenstvím dostat se z ekonomických problémů, přičemž zohlednění této skutečnosti při přípravě pravidel pro kompenzace považoval soud za nezákonné. Zákon ILA dává pravomoc pouze k naplňování pozemkové politiky, nikoliv k řešení finančních problémů zemědělských společenství a v tomto světle byly kompenzace neúměrně vysoké a výhody s tím spojené nepřiměřené. Více viz GELPE, Marcia. *The Israeli legal system*. Durham: Carolina Academic Press, 2013. ISBN 978-1-59460-868-1. S. 459–461.

společenském uspořádání. Tato společenství se díky své organizaci stala důležitým hráčem na poli ochrany půdy. Rozlišujeme několik hlavních modelů uspořádání těchto společenstev, kterými je kibuc, mošav, kfar šitufi a jišuv kehilati.

V samém začátku **kibucu**[337] byl veškerý majetek ve společném vlastnictví všech obyvatel, nebo lépe řečeno členů tohoto společenství. Členové tak odevzdali do společného vlastnictví až na malé výjimky týkající se osobního vlastnictví vše, co jim náleželo. Nájemní právo k obdělávané půdě nenáleželo jednotlivým členům, ale kibucu jako společenství, a soukromé vlastnictví bylo v podstatě vyloučeno ve vztahu ke členům kibucu, kteří využívali veškeré výhody v podobě zboží a služeb z této organizace vyplývající, tedy zejména bydlení, zdravotní péče, oblečení, vzdělání[338], doprava i zábava. Běžný život probíhal společně, a tak také stravování probíhalo ve společné jídelně, veškeré vzdělávání dětí bylo zajištěno kibucem a veškerou potřebnou práci zastali společně všichni práceschopní členové, kterým byla práce přidělována podle potřeb kibucu, a bez ohledu na to, co konkrétně dělali, byli všichni odměňováni stejně.[339] Shodně také veškeré rozhodování probíhalo společně.

Původně byly kibucy zřízeny, aby v dané oblasti byla obhospodařována půda a také v zájmu osidlování dosud neobsazených míst. Jednalo se tedy původně o zemědělská společenství založená na principu úplného kolektivismu. Postupně se změnami ve společnosti docházelo též ke změnám v rámci kibuců, v různých kibucech v různé míře, kdy se součástí těchto vesnic obehnaných zdí a vstupní bránou stala centra oborů, jako je inženýrství a high-tech, činnost kibucu se začala rozšiřovat i do oboru průmyslu a služeb, a tak není výjimkou, že dnes v kibucu najdeme návštěvnická centra včetně možnosti ubytování, zoologické zahrady, bazény nebo obchodní zóny, ale také už je většinou podstatně uvolněn i kolektivní princip a je umožněno vlastnit majetek v osobním vlastnictví a žít soukromý rodinný život[340]. Průmyslová činnost kibuců je

[337] Z hebrejského קיבוץ, *kibuc,* ve významu shromáždění.

[338] V původním nejtvrdším modelu kibucu žily děti přes týden odděleně od svých rodin a vzdělávaly se internátně ve svém kibucu.

[339] Pokud byl někdo zaměstnán mimo kibuc, svůj plat odevzdával kibucu ve prospěch všech a dostával shodný plat s ostatními.

[340] Změnu v organizaci a struktuře kibuců si vyžádal jak ekonomický, tak společenský vývoj a potřeby jejích členů. Princip internátního vzdělávání dětí byl oslaben nebo i úplně opuštěn, stejný plat pro všechny a poskytování veškerých služeb zdarma lidé často spatřovali jako nerovné zacházení, a tak bylo

zpravidla navázána na zemědělství, a tak se v nich často můžeme setkat s výrobou právě zemědělské technologie, jako je třeba kapkový závlahový systém, chemická zemědělská výroba, nebo s plastikářským průmyslem a výrobou vybavení pro úpravny vody. Původní význam kibuců a způsob organizace, vnitřního uspořádání a vztahu k půdě se v průběhu let významně změnil a poslední dobou se naopak mladá generace do kibuců pozvolna uchyluje vést rodinný život v klidu vesnice mimo přelidněné město. Jedno však zůstává stejné, kibuc byl, je a bude významný prvek izraelské krajiny, ekonomická jednotka a specifické, původně zemědělské společenství starající se o půdu svého území.[341]

Další příkladem kolektivismu v izraelské společnosti je **mošav**[342]. Jedná se o obdobu kibucu s tím, že mošavy od počátku fungují jako družstevní společenství. Půda je opět pronajímána celému společenství a nikoliv jednotlivým členům. Od počátku byla organizace mošavu rozdělena na dva typy. Jeden byl velmi blízký původnímu pojetí kibucu, avšak s tím rozdílem, že s financemi ze společného obdělávání půdy nakládají členové podle své vlastní vůle. Druhý typ byl založen na modelu, podle kterého dostane každá domácnost přidělenou půdu k obdělávání a je na jejich rozhodnutí, co budou pěstovat. Výdělek si domácnost nechá pro sebe a sama také rozhoduje o svých financích. Původně bylo zásobování mošavů, stejně tak jako prodej produktů, prováděno na společné družstevní bázi. Stejně tak bylo kolektivní vedení mošavu a organizace společenského života. Dnešní život je ve většině mošavů už značně uvolněný a více než kibuc láka mladé rodiny k opuštění rušných měst.

---

nahrazeno rozdílným příjmem podle náročnosti vykonávané práce a na místo poskytování služeb byly členům vypláceny finance, o jejichž užití mohli samostatně rozhodovat. Mladší generaci život v převážně zemědělských komunitách přestával vyhovovat a mladá pracovní síla se tak ve velkém začala stěhovat do měst. Zadlužení kibuců bylo řešeno prodejem pozemků, resp. převodem nájmu k těmto pozemkům, čímž byla částečně kompenzována dluhová složka rozpočtu a zároveň kibuc přilákal nové obyvatele a pracovní sílu. Mnoho členů začalo vykonávat svou profesi mimo území kibucu a rozvíjející se průmyslová výroba si vyžádala i strukturální změny v těchto společenstvích.

[341] GELPE, Marcia. *The Israeli legal system*. Durham: Carolina Academic Press, 2013. ISBN 978-1-59460-868-1. S. 462.

[342] Původní význam slova מושב, *mošav,* znamenal osídlení.

Dalším modelem družstevního společenství se specifickým vztahem k půdě je mošavu velmi podobný **kfar šitufi**, někdy označovaný také jako **mošav šitufi**[343]. V této v podstatě vesnici je celková organizace velice podobná mošavu, s tím rozdílem, že každá domácnost si pronajímá svou půdu přímo a také o ní rozhoduje.[344] [345]

Tím, že hospodaření v zemědělských společenstvích probíhá na nevlastní půdě, ale podmínky jsou nastaveny tak, že se v mnoha ohledech vyrovnají vztahům k vlastní půdě, je toto hospodaření jak šetrné, tak vysoce efektivní a dlouhodobě udržitelné. Dalo by se říci, že je to pro Stát Izrael ideální řešení, které zemi posunulo v zemědělské oblasti výrazně dopředu, a přitom šetrně. Pravdou ale zůstává, že mladá generace nemá o tak náročná život svázaný s půdou zájem a také okolnosti jsou dnes již diametrálně odlišné od těch, za kterých kibucy vznikaly a kterými byly v průběhu již téměř dvanácti dekád jejich existence provázeny.

5.4 Ochrana půdy v Izraeli

Současnými největšími environmentálními problémy je zejména omezená rozloha orné půdy a omezené množství zdrojů sladké vody. Vzhledem ke svým geografickým a klimatickým vlastnostem je země ohrožena desertifikací a s ohledem na společenský, hospodářský a průmyslový vývoj je prostředí Izraele ohroženo znečištěním vzduchu z průmyslové výroby a automobilového provozu, průmyslový i domácí odpad znečišťuje podzemní vody a v neposlední řadě je půda ohrožována používáním chemických hnojiv a pesticidů.[346]

Navzdory nepříznivým půdním a klimatickým podmínkám je izraelské zemědělství považováno za nebývale úspěšné. Pouze pětina půdy je půda orná a přírodní zásoby vody jsou pod hranicí vodní chudoby definované OSN, ale stát přitom vykazuje z 95 % potravinovou soběstačnost. Velikost území využívaného pro zemědělství se od vzniku státu v roce 1948 ztrojnásobila a produkce vzrostla během sedmdesáti let dokonce

[343] Přidané slovo שיתוף, *šituf* je užito ve významu spolupráce.

[344] GELPE, Marcia. *The Israeli legal system*. Durham: Carolina Academic Press, 2013. ISBN 978-1-59460-868-1. S. 463.

[345] Izraelská společnost zná ještě další specifická kooperativní společenství, jako třeba jišuv kehilati, která však již nemají význam pro právní vztahy v souvislosti s půdou a nejsou proto v této práci zpracovány.

šestnáctinásobně.[347] Tento zemědělský úspěch může být přisuzován úzké spolupráci mezi zemědělci, izraelským zemědělským průmyslem a technologickým výzkumem.

5.4.1 Právní úprava

A. Mezinárodní a evropská právní úprava

Izrael je svým umístěním zemí Asie a jako takový není členem Evropské unie a ani evropská legislativa se této země netýká, ledaže dojde k dobrovolnému převzetí závazků z evropské legislativy vyplývajících. Evropské právní předpisy často na evropské úrovni upravují, konkretizují či provádějí mezinárodněprávní závazky vyplývající právě z mezinárodních dohod a dalších právních nástrojů. V tomto směru je tak možné najít v izraelské legislativě styčné body, když se Izrael zavazuje dodržovat a naplňovat mezinárodní dohody a ostatní právní nástroje, ke kterým přistoupil či se jinak pro něj obsah těchto dokumentů stal závazným. Z tohoto hlediska je možné v izraelské legislativě spatřovat nám známé prvky právní úpravy Evropské unie. Není smyslem této práce se však takovým projevem podrobně zabývat a následující text se proto soustředí na obecnou právní úpravu na mezinárodní úrovni.[348]

Organizace spojených národů založená 26. června 1945 čítá ke dni uzavření tohoto rukopisu 193 členů. Izrael se stal členem 11. května 1949 a je stranou mnoha mezinárodních dohod, mezi které patří na prvním místě z hlediska důležitosti úmluvy z Ria. Všechny tyto úmluvy vznikly z podnětu Konference OSN o životním prostředí a rozvoji konané v Rio de Janeiru roku 1992. Patří sem Úmluva OSN o biologické rozmanitosti, Úmluva OSN o boji proti desertifikaci v zemích postižených velkým suchem a/nebo desertifikací, zejména v Africe, a Rámcová úmluva OSN o změně klimatu. Předmětem těchto smluv jsou celosvětově rozšířené environmentální problémy, které jsou na sebe navázány a navzájem se ovlivňují.

---

[346] Statistické údaje převzaty z IndexMundi, aktualizováno 20. ledna 2018. Dostupné z https://www.indexmundi.com/israel/land_use.html [nahlíženo 30.6.2019].

[347] Údaj dostupný z https://www.factsaboutisrael.uk/agriculture-in-israel/ [nahlíženo 16.07.2019].

[348] Stejně tak nemá v této práci své místo rozlišování území státu Izrael na izraelské území a území pod palestinskou samosprávou, když z hlediska srovnání vztahů k půdě ve zkoumaných dvou zemích nemá smysl porovnávat vztahy v této třetí oblasti.

K uvedeným úmluvám přistoupila jak Česká republika, tak také Izrael, a jsou rozebrány v příslušném textu předchozí části této kapitoly o České republice.

Izrael ratifikoval Úmluvu OSN o biologické rozmanitosti dne 7. srpna 1995.[349] Co se týká Úmluvy OSN o boji proti desertifikaci v zemích postižených velkým suchem a/nebo desertifikací, zvláště v Africe, Izrael úmluvu ratifikoval 26. března 1996 a je v rámci prováděcích příloh zařazen do regionu Severního Středozemí, ačkoliv Sýrie i Jordánsko jsou zařazeny do regionu Asie.[350]

Rámcovou úmluvu OSN o změně klimatu Izrael ratifikoval dne 4. července 1996. Ke Kjótskému protokolu přistoupil dne 16. prosince 1998 a ratifikoval ho dne 15. dubna 2004, k Pařížské dohodě přistoupil dne 22. dubna 2016 a ratifikoval ji dne 22 listopadu 2016.[351]

Mezi další mezinárodní smlouvy z oboru práva životního prostředí, ke kterým Izrael přistoupil, patří Washingtonská Úmluva o mezinárodním obchodu ohroženými druhy volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (CITES), kterou Izrael zařazený do regionu Evropa podepsal jako padesátý šestý v pořadí v roce 1979, dále Basilejská úmluva o kontrole pohybu nebezpečných odpadů přes hranice států a jejich zneškodňování z roku 1989, Vídeňská úmluva na ochranu ozonové vrstvy z roku 1985, Mezinárodní úmluva o zamezení znečištění moří z lodí z roku 1973 a Ramsarská úmluva o mokřadech z roku 1971 a Mezinárodní úmluva o regulaci velrybářství z roku 1946.

Kromě těchto mezinárodních smluv má Izrael též několik bilaterálních smluv, a to zejména s Egyptem a Jordánskem. Příkladem může být multilaterální spolupráce mezi Egyptem, Jordánskem a Izraelem týkající se Akabského zálivu, která vedla k realizaci akčního programu. Všechny tři země se zavázaly zřídit centrum boje proti ropným skvrnám a vytvořit a realizovat regionální pohotovostní plán pro ochranu této ohrožené oblasti. V rámci dalšího vývoje spolupráce na Blízkém východě byl 25. října roku 1994 přijat zákon *The Bahrain Environmental Code of Conduct for the Middle East*, který má

[349] *United Nations Convention on Biological Diversity*. Dostupné z https://www.cbd.int/ [cit. 29. 05. 2019].

[350] *United Nations Convention to Combat Desertification*. Dostupné z https://www.unccd.int/ [cit. 29. 05. 2019].

[351] *United Nations Framework Convention on Climate Chnage.* Dostupné z https://unfccc.int/ [cit. 29. 05. 2019]; https://www.mzp.cz/cz/ramcova_umluva_osn_zmena_klimatu [cit. 04. 06. 2019].

pomoci všem zúčastněným stranám v boji proti společným hrozbám dopadajícím na kvalitu života a životního prostředí.[352]

B. Národní právní úprava

Již v období vlády Britského mandátu vznikl **Zákon o prevenci půdní eroze**[353] , který zůstal účinný i po založení státu Izrael. Tento zákon svěřil ministru zemědělství pravomoc k zajišťování ochrany půdy před její erozí, což byl stěžejní problém Izraele od jeho počátku[354], a dal vzniknout novému Oddělení ochrany půdy při Ministerstvu zemědělství. Ačkoliv bylo dosaženo značných výsledků co do ochrany půdy před erozí, pravomoci na poli problematiky znečištění podzemních vod a odtékání znečištěných vod nebyly dostatečně využity.[355] Pravomoc orgánu ochrany půdy byla proto rozhodnutím Ministerstva zemědělství v roce 2004 svěřena do rukou orgánu *Shikma Besor Drainage Authority,* který se zabývá odvodňováním v oblasti řek Šikma a Besor, a následně dalším dvěma orgánům původně také pouze s pravomocí na poli odvádění vody z krajiny.[356]

V roce 1956 byl vydán **Zákon o ochraně rostlin**[357], kterým bylo na Ministerstvu zemědělství zřízeno další oddělení zaměřené částečně též na ochranu půdy, a to Oddělení ochrany rostlin a inspekce. Vedle kontroly a monitorování chorob rostlin má

[352] FALTEISKOVÁ, Sabina. Úvod do ochrany životního prostředí v Izraeli s nahlédnutím do ochrany vod. In**:** Damohorský, M., Franková, M., Sobotka, M. *Půda, voda a krajina – adaptace na klimatické změny z pohledu práva.* 1. vydání, 158 s. Beroun: Eva Rozkotová, 2017. S. 145–154. ISBN 978-80-87488-27-0.

[353] Soil Erosion (Prevention) Ordinance z roku 1941.

[354] Od samého počátku bylo území Izraele vystaveno postupné desertifikaci. Před první světovou válkou stavěla osmanská říše na tomto území železnici, pročež byly vykáceny borovice a duby, které projektu stály v cestě. Blíže viz https://www.factsaboutisrael.uk/agriculture-in-israel/ [nahlíženo 14.07.2019].

[355] LASTER, R., LIVNEY, D. *Environmental law in Israel*. Nizozemsko: Kluwer Law International BV, 2015. ISBN 978-90-411-6114-7. S. 33.

[356] Rozhodnutí č. 29/04 ze dne 22. listopadu 2004. Celkem v Izraeli nyní působí jedenáct úřadů zabývajících se odváděním vod, tři z nich pak mají touto změnou pravomoc též v oblasti eroze půdy. V roce 1996 byla těmto úřadům svěřena pravomoc v oblasti celého příslušného povodí podle územní oblasti jejich pravomoci. Tyto úřady dokázaly zásadně zmenšit problémy státu se záplavami a zabývají se rekultivací potoků a řek. Tuto poslední činnost vykonávají úřady společně s Ministerstvem životního prostředí.

[357] *Plant Protection Law,* 1956.

oddělení pravomoc neschválit použití chemické látky, která je způsobilá poškodit zemědělství obecně, tedy včetně zemědělské půdy.

Třetím právním předpisem v pořadí podle roku jeho vydání je **Zákon o územním plánování**[358]. Vrcholnou pozici má podle tohoto právního předpisu v celém systému a procesu územního plánování Ministerstvo vnitra, a to jak přímo, tak prostřednictvím jmenování vedoucích pracovníků národních a oblastních plánovacích rad a výkonem zejména koordinační funkce pro tyto úrovně plánování a v neposlední řadě pravomocí nad financemi místních úřadů územního plánování, kterým tak může diktovat vládní politiku. O zřízení tří úrovní plánování, a to národní, oblastní a místní, bylo pojednáno již výše. Národní plán s výhledem do roku 2020 podporuje kromě jiného rozvoj existujících měst při současném zachování nezastavovaného území mezi nimi. Mezi nejnovější legislativní cíle v této oblasti patří snaha o omezení zapojení veřejnosti do procesu územního plánování, které dle odůvodnění této novelizace celý proces pouze zpomaluje, a posílit tak pravomoc příslušných orgánů a úřadů územního plánování.[359]

Nařízení o povinném zřizování městských komisi pro životní prostředí bylo přijato v roce 2005[360], o pět let později přijal Kneset zákon, který měl za cíl podpořit místní úřady v prosazování zákonů na ochranu životního prostředí. Jednou z metod byla nová pravomoc k udělování pokut za porušení životního prostředí. K implementaci tohoto zákona však dochází velmi pomalu.[361]

Ostatní právní předpisy zahrnují ochranu půdy spíše okrajově nebo pouze proto, že půdu nelze oddělit od hlavní problematiky. Z tohoto pohledu je vhodné upozornit na rozsáhlou právní úpravu ochrany vod v čele s Vodním zákonem z roku 1959, který však v průběhu vývoje ochrany životního prostředí a stavu množství a kvality vody a vodních zdrojů prošel mnohými novelizacemi a je doprovázen četnými zákony o vodě povrchové i podzemní, pitné, užitkové, odpadní, o úpravě vody a zákony o mořském pobřeží či ve vztahu k Mrtvému moři a problému jeho vysychání, ke kterému dochází

[358] *Planning and Building Law* z roku 1965.

[359] LASTER, R., LIVNEY, D. *Environmental law in Israel*. Nizozemsko: Kluwer Law International BV, 2015. ISBN 978-90-411-6114-7. S. 36.

[360] *Cities Ordinance (Amendment No. 97)* z roku 2005.

[361] LASTER, R., LIVNEY, D. *Environmental law in Israel*. Nizozemsko: Kluwer Law International BV, 2015. ISBN 978-90-411-6114-7. S. 37.

již od sedmdesátých let minulého století, a tak dále, například v oblasti odpadů a odpadového hospodářství, nicméně například pouze minimálně v oblasti ochrany půdního fondu lesa. S legislativou řešící právní ochranu vod je spojena problematika, která je předmětem následující podkapitoly. Ač je národní právní úprava této problematiky skromná, přístup státu a vztah jeho obyvatel k přírodě a půdě zvláště je jedinečný a na Blízkém východě nemá obdoby. Ostatní země nejsou ani politicky, ani právně na řešení této problematiky nastaveny, ledaže jsou jim ukládány povinnosti vyplývající ze závazků mezinárodního charakteru.

5.4.2 Přístupy k ochraně půdy

A. Ochrana půdy před znečištěním

Stěžejním cílem ochrany kvality půdy v Izraeli je její ochrana před znečištěním, a to zejména **chemickými látkami** souvisejícími se zemědělskou činností. Zejména se jedná o herbicidy a pesticidy, jejichž přítomnost byla již dříve prokázána v potravinovém řetězci. V současné době je prokázáno, že se znečištění dostalo i do zdrojů podzemních vod. Ačkoliv v legislativě najdeme normy věnující se tomuto problému již poměrně dlouhou dobu, ukazuje se, že normy nejsou natolik účinné, jak zákonodárce očekával. Zemědělská činnost je zde omezená co do rozlohy zemědělské půdy, o to více je zemědělství intenzivní. Také proto se Izrael soustředí na prevenci znečištění půdy a na udržitelné moderní zemědělství. I z toho důvodu dnes dokonce nalezneme farmy, kde jsou množeni speciální brouci a další živočichové pro biologický boj se škůdci[362]. Znečištění půdy zemědělskou výrobou může mít nedozírné následky i na další složky životního prostředí jako je voda nebo vzduch. Voda je v Izraeli ceněna téměř jako národní poklad, zdroje jsou však limitované a jejich kvalita je znečištěním půdy negativně ovlivňována. S ohledem na shora uvedené lze očekávat, že právní regulace ochrany kvality půdy, resp. ochrany půdy před znečištěním, bude postavena na výrazně kogentních a imperativních právních normách.

V předchozí podkapitole je popsán přínos Zákona o ochraně rostlin z roku 1956, který ministrovi zemědělství poskytl pravomoc zakázat přepravu rostlin, zakázat nebo omezit jejich dovoz nebo jejich pěstování a prodej a také regulovat prodej, distribuci i dovoz chemikálií k hubení škůdců, a stanovit normy pro takové chemikálie, pokud to bude

[362] Například v kibucu Sde Elijahu.

vyhodnoceno jako nezbytné opatření proti šíření škůdců rostlin, a zároveň je oprávněn regulovat nakládání a používání chemikálií určených k hubení škůdců, pokud mohou být nebezpečné pro člověka, zvěř či rostliny[363]. Ochrana půdy zde však výslovně zahrnuta není, pozornost je zaměřena na události, které se odehrávají „nad zemí". Vzhledem k tomu, že příslušná oddělení v pověření od Ministerstva zemědělství mají za úkol klást důraz na zvyšování zemědělských výnosů, není věnována dostatečná pozornost dodržování shora uvedených prevenčních opatření. Ve výsledku to znamená, že pro ochranu půdy před herbicidy a pesticidy toho reálně nebylo vykonáno mnoho.[364]

Roku 1967 bylo přijato nařízení, které zavádí povinnost označování chemických látek používaných k regulaci růstu rostlin, ochraně před škůdci a nemocemi a tak podobně.[365] Taková chemikálie musí být licencovaná k prodeji a použití v zemědělství, přičemž se zkoumá též její vliv na degradaci, toxicita, účinnost i riziko jejího použití. K tomuto označování také přistupuje povinnost balit chemikálie do odpovídajících obalů a bezpečně je skladovat, používat je pouze k určeným účelům a na předepsané rostliny a škůdce. Obalový materiál a zbytky přípravků má být odevzdáván předepsaným způsobem. Původní regulace stanovila poplatek za příjem takových látek. Tento přístup mnohé farmáře odrazoval od správného a životnímu prostředí prospěšného nakládání s těmito odpady. Ministerstvo ochrany životního prostředí proto tento koncept v roce 2009 změnilo a odkládání těchto odpadů na určená místa je nyní možné zdarma.[366]

Půda je ale znečišťována také odpadními vodami. V zemědělství je za podmínek, že plodiny nejsou dále určeny k lidské spotřebě, používána k závlaze **čištěná odpadní voda**. Právní úprava je zajištěna několika právními předpisy na ochranu veřejného zdraví v souvislosti s kvalitou čištěných odpadních vod, avšak nesoustředí se primárně na ochranu půdy jako takové. Vzhledem k tomu, že v této vodě byly v minulosti

[363] LASTER, R., LIVNEY, D. *Environmental law in Israel*. Nizozemsko: Kluwer Law International BV, 2015. ISBN 978-90-411-6114-7. S. 94.

[364] Na druhou stranu se daří zlepšovat kvalitu vody, množství pitné vody i její distribuci díky moderním technologiím, značným investicím a opatřením včetně oprav stávajících vodovodních sítí, které po letech používání vykazují ztráty vody v distribuční síti.

[365] Regulation for Plant Protection (Arrangement of the sale of Chemical Devices) z roku 1967.

[366] LASTER, R., LIVNEY, D. *Environmental law in Israel*. Nizozemsko: Kluwer Law International BV, 2015. ISBN 978-90-411-6114-7. S. 95.

nalezeny nežádoucí látky, jako třeba těžké kovy, právní regulace se postupně zpřísňuje.[367]

Samostatným problémem je pak znečištění půdy a vody **únikem paliv** z benzínových stanic. Právní regulace klade důraz na neustálé monitorování a akční plány v případě úniku paliv, který je způsobilý ohrozit vodní zdroje. Nicméně zákon o prevenci znečištění vody se soustředí na povinnost oznamovací v případě znečištění určité plochy.[368] [369]

Další oblastí, kde prim hraje prevence, je právní úprava nakládání s ***brownfieldy*****,** tedy územími bývalých průmyslových zón, které byly takovým provozem znečištěny. Teoreticky se Izrael inspiroval v právní úpravě americké, prakticky zakotvil pouze zákaz znečišťování obecně[370], ale nestanovil již povinnost k odstranění znečištění. Prakticky je tato problematika řešena pomocí stavebního zákona tak, že je zakázáno stavět na území, na kterém je prokázáno znečištění, a je vyžadován doklad o tom, že dané parcely zamýšlené k zástavbě jsou „čisté". Bez tohoto dokladu nepovolí stavební úřad výstavbu.[371] Investor je tak nepřímo nucen k sanaci území.

B. Specifická ochrana zemědělské půdy

Zemědělství představuje jednu ze šesti možností, jak legálně používat vodu.[372] Další právní regulace se věnuje ochraně horní vrstvy zemědělské půdy ať z hlediska písečné

---

[367] Např. nejnovější Public Health Rules (Standards for Wastewater Quality and Rules for Wastewater Treatement) z roku 2010.

[368] Water Regulations (Prevention of Water Pollution) (Fuel Lines) z roku 2006; Water Rules (Treatment of Water Pollution from Fuel) z roku 2010.

[369] LASTER, R., LIVNEY, D. *Environmental law in Israel*. Nizozemsko: Kluwer Law International BV, 2015. ISBN 978-90-411-6114-7. S. 97. V současné době je stálo pracováno na vyčištění některých vodních zdrojů od tohoto druhu znečištění, které je odhalováno průzkumnými vrty.

[370] Viz Vodní zákon nebo Zákon o územním plánování.

[371] LASTER, R., LIVNEY, D. *Environmental law in Israel*. Nizozemsko: Kluwer Law International BV, 2015. ISBN 978-90-411-6114-7. S. 97. V souladu se zákonem o nebezpečných látkách je stanovena prevenční i nápravná povinnost a uplatňován zákaz zanechat po průmyslové výrobě znečištěnou půdu. Je však otázkou, na kolik jsou ustanovení tohoto zákona účinná. Statistika odpovídající této problematice není v době uzavření rukopisu dohledatelná.

[372] Vodní zákon, 1959, v článku 6 stanoví jako další možnosti použití vody v domácnosti, průmyslu, v práci, obchodu a službách, ve veřejných službách, k ochraně a obnově přírody a přírodních hodnot.

nebo půdní eroze či s ohledem na problematiku záplav.[373] Mezi způsoby, jak předcházet erozi, je řazeno jak regulované pasení zvířat, tak pěstování plodin a další způsoby hospodaření. Do dnešního dne nebyly ustanoveny některé orgány, které byly zákony zřizované a měli za úkol plnění těchto cílů šetrného hospodaření vzhledem k půdní erozi. Největším úspěchem je pověření tří úřadů zabývajících se odvodem vody z krajiny ochranou půdy, jak bylo popsáno výše[374]. Co se týká záplav, trpí území zejména takzvanými sezónními bleskovými záplavami, které zároveň také smývají a odnášejí půdu. V této oblasti se podařilo zřídit po celé zemi úřady, které mají na starost přípravu plánů pro prevenci záplav půdní eroze. Tento systém se osvědčil jako efektivní a minimalizoval jak záplavy, tak erozi.

Unikátní složkou nakládání se zemědělskou půdou je vytrvalá činnost JNF směřující k vytváření zemědělské půdy v poušti. První izraelský premiér David Ben Gurion měl za cíl nechat vykvést poušť, jak obrazně popsal svou ideu při podpoře sionistického hnutí a zakládání státu. A skutečně, JNF neúnavně pracuje na rekultivaci pouště, jejím odsolování a dalších nezbytných činnostech, jako je vyrovnávání, obdělávání, orba, případně obnovování dávných teras, což je o to náročnější při vědomí faktické situace, a sice, že Izrael trpí vysokou mírou salinity půdy a nedisponuje nikterak závratným množství vody[375]. Dodnes se JNF podařilo rekultivovat stovky akrů[376] pouštní půdy pro zemědělství v oblasti Negevu a Aravy, která je využívána pro sady, farmy, skleníky a jako pole[377]. Celých 90 % melounové produkce dnes pochází právě z aravského údolí a 40 % celkové produkce zeleniny a polních plodin je sklízeno v Negevské poušti.

---

[373] *Sand Erosion Ordinance* z roku 1922, *Soil Erosion (Prevention) Ordinance* z roku 1941 a *Drainage and Flood Control Law* z roku 1957. Ač jsou první dva jmenované předpisy z doby Britského mandátu, do dnešního dne nebyly nahrazeny novou legislativou.

[374] Jedná se o *Shikma Besor Drainage Authority, Lower Jordan Drainage Auhtority* a *Kinneret Drainage Authority.*

[375] Pro pouštní zavlažování je používána dostupná mírně slaná brakická voda, která je pro tento účel odsolována.

[376] Jeden akr odpovídá 4047 metrů čtverečných.

[377] *Reclaiming Land for Security and Agriculture*. Dostupné online: http://www.kkl-jnf.org/people-and-environment/community-development/security-roads-and-agriculture/ [nahlíženo 16.07.2019].

C. Ochrana půdního fondu lesa

Za nadvlády osmanské říše byly vystavěny železnice vedoucí prakticky přes celé území dnešního Izraele, avšak za cenu toho, že byly vykáceny borovice a duby stojící v cestě kolejím. V souvislosti s osidlováním území byl boj s desertifikací jedním z cílů již od počátku minulého století. Od té doby bylo po celé zemi vysázeno přes 250 milionů subtropických druhů stromů, jako jsou cedry, cypřiše, akácie, piniové a tzv. jeruzalémské borovice a duby. Zalesnění mělo pozitivní vliv na vlhkost půdy a dešťové srážky a celkově došlo ke zpříjemnění klimatu, i když mezi květnem a zářím prakticky nespadne ani kapka vody a hlavní deště jsou krátké a prudké, a to na podzim a na jaře.[378]

Lesy v Izraeli je nutné si představit odlišně od lesů, které známe například v České republice. Izraelské lesy jsou spíše menšími lesíky s častou borovicovou monokulturou, obehnané obrubníky a protkané piknikovými lavičkami a místy vhodnými ke grilování. Leckomu by mohly připomínat typické prostředí italských kempů s hlučnými cikádami. Legislativa se vztahuje na les ve smyslu ochrany před požáry a před poškozením domácími zvířaty. Právní předpisy nám známý termín půdní fond lesa nepoužívají a ochranou půdy zvlášť na území lesa se nezabývají. Základem právní úpravy je mandátní zákon o lesích[379], který zakládá lesní oddělení při Ministerstvu zemědělství a ministrovi svěřuje pravomoc vyčlenit jakékoli zalesněné území, které není předmětem soukromého vlastnictví, a prohlásit ho za chráněný státní les, což v zájmu ochrany vede k mnohým omezením v jeho užívání. Zákon také umožňuje chránit jednotlivé stromy.[380]

Další právní předpisy se zabývají pasením zvířat na[381] lesním území a stanovují maximální množství pasených zvířat, aby bylo zabráněno zničení území. JNF také upustil od vysazování monokulturních lesů a více se zabývá ekologickými souvislostmi a biodiverzitou obecně.

---

[378] *Facts about Israel: Agriculture in Israel.* Dostupné z: https://www.factsaboutisrael.uk/agriculture-in-israel/ [nahlíženo 16.07.2019].

[379] *Forest Ordinance* z roku 1937.

[380] LASTER, R., LIVNEY, D. *Environmental law in Israel*. Nizozemsko: Kluwer Law International BV, 2015. ISBN 978-90-411-6114-7. S. 136–137.

[381] Ibid.

D. Územní plánování

Územní plánování v Izraeli je založeno na relativně srozumitelné právní konstrukci skládající se ze čtyř úrovní. Na vrcholu hierarchie jsou Národní plány, které se zabývají záležitostmi celostátního významu, jako jsou například silnice, železnice, letiště a ochrana nezastavěných území. Omezenější působnost mají regionální plány, které jsou závazné pro vymezené území regionu, provádějí národní plán, se kterým musí být v souladu, a upravují také záležitosti regionálního významu, na úrovni národního plánu neřešené. V souladu s regionálními plány jsou vytvářeny plány místní, které jsou o další úroveň detailnější ve svém obsahu. S těmito pak musí být v souladu speciální plány pro konkrétní stavební záměry. Národní plány připravuje Národní plánovací rada, regionální plány Regionální plánovací komise, místní plány a konkrétní stavební záměry připravuje místní plánovací komise. Platí vždy pravidlo, že plány nižší úrovně musí být v souladu s plány vyšší úrovně. Územní plánování hraje velmi významnou roli v ochraně životního prostředí. Kontrolu a klíčovou pozici v oblasti územního plánování má Ministerstvo vnitra.[382]

Pro stavbu budovy je nezbytné získat stavební povolení, které je možné udělit pouze tehdy, když je stavba, resp. stavební záměr v souladu s příslušnou plánovací dokumentací. Pokud záměr není v souladu s plánovací dokumentací, nemůže být povolen, dokud není tento soulad zajištěn, a to následujícími způsoby. Nejjednodušší způsob je změna konkrétní projektové dokumentace. Situace ale může být takového významu, že je nutné naopak změnit plánovací dokumentaci, která hierarchicky musí být v souladu s plánovací dokumentací vyšší úrovně. Není-li zde soulad, je možné v dané situaci v souladu s právními předpisy změnit územní plány příslušné úrovně při zachování principu, že jednotlivé plánovací dokumenty musí být v souladu s plánovacími dokumenty vyšší úrovně. Izraelské územní plánování má jasnou logickou strukturu a umožňuje dobře koordinovanou spolupráci při plánování na relativně malém území státu. Na druhou stranu je v dynamické izraelské společnosti považováno za málo flexibilní, systém je přetížen řetězcem nezbytných schvalovacích procesů v případě změny plánu nižší plánovací úrovně a požadavku na jejich soulad s plány vyšší kategorie. Zákon navíc umožňuje udělení výjimek ke stavbě, která následně nesplňuje

[382] LASTER, R., LIVNEY, D. *Environmental law in Israel*. Nizozemsko: Kluwer Law International BV, 2015. ISBN 978-90-411-6114-7. S. 34.

požadavky daného plánu. V současné době působí v Izraeli hnutí, které usiluje o svěření větší odpovědnosti do rukou místních úřadů, ačkoliv to může vést k vyšší míře korupce a k přehnané a nedostatečně kontrolovatelné výstavbě.[383]

5.4.3 Související právní předpisy

Výše již byly uvedeny další právní předpisy, které se, byť často pouze okrajově či jako vedlejší efekt, týkají ochrany půdy. Právním nástrojem, který hraje jednu z klíčových rolí napříč ochranou jednotlivých složek životního prostředí je územní plánování, které je do značné míry základním nástrojem izraelského práva co do ochrany půdy. Původní zákon o územním plánování je z roku 1965 a v průběhu let prošel pouze nezbytnými změnami pro zvýšení efektivity územního plánování a stavebního řízení, snížení byrokracie a také z důvodu nově řešených situací, jako je třeba stavba metra v metropoli Tel Aviv nebo rychlovlaku mezi Tel Avivem, mezinárodním telavivským letištěm a Jeruzalémem.

Od roku 1982 zavedl Izrael po vzoru ostatních zemí legislativu stanovící povinnost zkoumání a posuzování vlivů na životní prostředí (EIA) v případě umisťování staveb a zařízení a stal se součástí územního plánování.[384] Právní regulaci a povinnost provádění procesu EIA zavedl ministr vnitra na základě své pravomoci k provádění stavebního zákona. Ministerstvo ochrany životního prostředí jmenuje poradce pro životní prostředí. Zpráva EIA o dopadech na životní prostředí představuje pro stanovené případy spojnici mezi navrhovaným plánem a životním prostředím obsahující také předpokládané a očekávané dopady na životní prostředí a ukládá uplatnění příslušných nástrojů pro předcházení negativním dopadům. Závěry zprávy shledávající v daném případě negativní dopady nejsou automatickým důvodem k odmítnutí plánů a k ukončení řízení. Plánovací komise na základě zprávy EIA stanoví, která opatření musí být v daném případě zavedena.[385]

---

[383] GELPE, Marcia. *The Israeli legal system*. Durham: Carolina Academic Press, 2013. ISBN 978-1-59460-868-1. S. 465-466.

[384] Již dříve probíhalo posuzování vlivů na životní prostředí v případě výstavby elektráren hlavních čističek odpadních vod, nebylo však součástí územního pánování.

[385] LASTER, R., LIVNEY, D. *Environmental law in Israel*. Nizozemsko: Kluwer Law International BV, 2015. ISBN 978-90-411-6114-7. S. 145-147.

Posuzování vlivů na životní prostředí však není v Izraeli tak účinné, jak by mohlo být. Na jeho nedostatky upozorňují různé neziskové organizace, které kromě jiného kritizují například to, že v případě rozsáhlejší stavby je EIA prováděna pro právě schvalované úseky či etapy a nezabývá se celkovým dopadem stavby na životní prostředí, jak tomu bylo například při výstavbě izraelské dálnice propojující severní a jižní část země.[386] Při jiných stavbách povolovaných ve zvláštním zrychleném režimu[387] není EIA prováděna vůbec, ačkoliv by z dikce právních předpisů byla jinak povinná.

Kromě shora uvedených principů a metod právní úpravy se navíc uplatňuje také odpovědnostní a s tím spojený sankční mechanismus za porušení právních předpisů, poškození nebo ohrožení životního prostředí. Vzhledem k rozsáhlosti tohoto mechanismu se tato práce omezuje pouze na sdělení, že takový způsob řešení existuje a jeho právní úprava je obsažena v mnoha právních předpisech, které vzhledem k celkovému způsobu právní úpravy není obsažen v legislativě věnující se problematice životního prostředí, když tato ve své podstatě tak, jak ji známe a představujeme si ji například z českého právního prostředí, neexistuje. Jedná se o téma, které by si zasloužilo zvláštní zpracování v další vědecké publikaci, která by se tomuto tématu mohla podrobně věnovat.

5.5 Srovnání právní úpravy

Právní úprava ochrany půdy je mnohem rozvinutější v České republice než ve Státě Izrael. Souvislost je možné vidět ve vlastnické struktuře, jelikož Izrael má většinu půdy ve státním vlastnictví a její ochraně se věnuje celkově relativně málo. Česká republika je založena na soukromém vlastnictví půdy a k její ochraně bylo přijato mnoho právních norem. Těžištěm právní úpravy ochrany půdy srovnávaných států je vzhledem k právě uvedenému systém a právní úprava v České republice. Izrael však i přes skromnější normotvorbu dokázal efektivně vyřešit problém vody, jejího znečištění i nedostatku.

Zásadním problémem, kterému oba státy čelí, je **degradace půdy**. Klimatické změny mají v České republice na degradaci půdy velký vliv, jsou spojeny s **vodním**

[386] Například nezisková organizace *Israel Union for Environmental Defence (Adam, Teva Vedin), Public Council for Protection of Open Spaces* či *The Israel Union for Environmental Defence*.

[387] Jedná se o stavby, na kterých je státní zájem, často se jedná o území sloužící k obraně státu.

hospodářstvím, metodami zemědělské činnosti i dalšími ekologickými, hospodářskými i ekonomicko-produkčními činiteli. Izrael byl vystaven extrémním klimatickým podmínkám od samého začátku. Židé, kteří se do zaslíbené země přistěhovali, si s přírodními podmínkami museli poradit a **adaptovat** se na ně. Izraelské zemědělství se zásadním způsobem rozvinulo na obecně neúrodné pouště. Pomohly tomu technologie moderního zemědělství, systém kapkové závlahy, ale také propracované a extrémně efektivní vodní hospodářství. Významná byla také státní podpora života v kibucech a jejich zemědělské produkce. Izrael zvětšil rozlohu zemědělské půdy a zvýšil její úrodnost a dokázal také zvětšit rozlohu lesů v zemi jejich soustavným vysazováním, které má na starost Židovský národní fond. Česká republika se naopak potýká se ztrátou rozlohy zemědělské půdy i půdního fondu lesa.

Česká republika má za cíl dosáhnout **harmonie mezi činnostmi v území a ochranou půdního fondu**. V právní úpravě je diskrepance mezi terminologií katastrálního a stavebního zákona nebo katastrálního zákona a zákona o ZPF, ale pokud jsou termíny důsledně používány ve správných souvislostech, nečiní tato nejednotnost významné problémy. Základní je rozlišení pozemků na zemědělské a nezemědělské podle katastrálního zákona, který ve spojení s prováděcí vyhláškou upravuje jejich podrobnou charakteristiku, zákon o ZPF zavádí termíny zemědělská a nezemědělská půda. Izraelská právní úprava také rozlišuje mezi zemědělskou a nezemědělskou půdou, ale podrobnou definici, jakou uvádí česká právní úprava, nedisponuje. Z hlediska systematiky a právní jistoty by bylo žádoucí takový přehledný předpis do izraelské legislativy zařadit.

Srovnání rozlohy **zemědělské půdy, lesní půdy a ostatní plochy** v obou státech ukazuje, že více jak polovina české rozlohy je tvořena zemědělskou půdou s absolutní převahou orné půdy. V Izraeli je zemědělská půda pouze na čtvrtině území a jen polovina z toho je orná půda. Třetina českého území je zalesněna a desetina je vedena jako ostatní plocha. Izrael je lesy pokryt z necelé desetiny, zato ostatní plocha představuje téměř tři čtvrtiny rozlohy země. Statistická čísla vykazují u Izraele ve většině případů oproti České republice hodnoty poloviční, třetinovou rozlohu má jen orná půda. Překvapivý je rozdíl v rozloze ostatní plochy. Zřejmě je to podmíněno vlastnickými vztahy a rozsáhlým územím izraelské pouště.

Izraelské zemědělství je provozováno převážně ve zvláštních **zemědělských společenstvích** v lecčems podobných nám známému družstevnímu zemědělství. Pravidla v kibucu mohou být velmi přísná, ale existují i liberální formy. Z důvodu zajištění potřeb bydlení pro další přistěhovalce do Izraele je nástroji územního plánování stále častěji odebírána půda pronajatá kibucům k zemědělské činnosti, která je výhodněji pronajata pro účely městské či příměstské zástavby. V případě privatizace izraelského státního vlastnictví by **změny účelového určení pozemku** bylo dosaženo obtížněji. Česká právní úprava takto snadné vyjmutí zemědělské půdy pro stavební účely neumožňuje, čímž slouží i k ochraně půdy. K takové změně je až na několik výjimek vyžadováno **vydání správního aktu** a není tak možno učinit např. pouze na základě vůle vlastníka pozemku.

Na druhou stranu česká právní úprava není soustředěná a přehledně uspořádaná v jednom zákoně, ale je roztříštěna v různých právních předpisech, Základem je stavební zákon, který stanoví podmínky pro **územní plánování** a nastoluje základní principy, mechanismus a nástroje pro změnu účelového určení pozemků. V případě potřeby vyžaduje **souhlas orgánu ochrany** lesa, ZPF a podobně, a to ve formě závazného stanoviska. **Zvláštní právní úpravu** obsahují složkové předpisy. Pokud by se podařilo sjednotit tuto právní úpravu a spojit složkové zákony do společného kodexu, jak je činěno v jiných právních odvětvích, právní úprava by se zjednodušila a zpřehlednila nejen ve věci změny účelového určení pozemku, ale také poplatků, odvodů a právní odpovědnosti.

Dva až tři centimetry půdy potřebují ke svému vzniku stovky až tisíce let. Kromě salinizace ohrožují **stejné formy degradace** půdy jak půdu v ČR, tak v Izraeli. Česká republika trpí půdním i hydrologickým suchem již několik let, proto se musí zabývat problémem desertifikace, i když pouště na tomto území zatím nejsou. Vzhledem ke globalizaci problematiky degradace půdy má smysl usilovat o mezinárodní spolupráci v ochraně půdy.

Z mezinárodně právního hlediska jsou oba srovnávané státy stranami stejných **zásadních mezinárodních úmluv** a dokumentů, zejména sem patří úmluvy OSN z konference v Rio de Janeiru včetně protokolů a také dalších mezinárodních smluv na ochranu životního prostředí. Rozdíl je v tom, že Česká republika netrpící desertifikací není na rozdíl od Izraele zařazena mezi ohrožené státy uvedené v přílohách úmluvy o

desertifikaci. Snahu o spolupráci vyvíjí oba státy také na bilaterální úrovni se svými sousedy. Na poli Evropské unie ochrana půdy zatím zvlášť upravena není, ačkoliv se od roku 2006 připravuje Rámcová směrnice Evropské komise o ochraně půdy.

Z izraelské národní právní úpravy se pro účely ochrany půdy uplatní pouze několik málo předpisů, jako je **Zákon o prevenci půdní eroze** a **Zákon o ochraně rostlin**, oba z padesátých let minulého století, a **Zákon o územním plánování** z roku 1965. Ostatní právní předpisy zahrnují ochranu půdy spíše okrajově nebo pouze proto, že půdu nelze oddělit od hlavní problematiky, nejvýznamněji **vodní zákon**. Zákony věnující se problematice na stejné úrovni jako české právní předpisy, zejména Zákon o ochraně ZPF a zákon o PFL, v Izraeli chybí.

Česká právní úprava se ochraně půdy věnuje výrazně více než izraelská. Zastřešena je strategickým dokumentem Ministerstva zemědělství. Lze jí uchopit a popsat z více úhlů, ale důraz je kladen na **ochranu zemědělského půdního fondu a půdního fondu lesa**. Zemědělská a lesní půda je v obou státech chráněna co do kvality i kvantity. V České republice svědčí každému z uvedených půdních fondů samostatný zákon a zákon stavební. Problematiky se dotýká i mnoho dalších předpisů. Kvalita půdy je chráněna právními normami, které nastavují limity maximálního znečištění, používání hnojiv a chemických látek a další povinnosti vyplývající přímo ze zákona nebo ze zvláštních předpisů. Některé lidské činnosti jsou v zájmu ochrany půdy podmíněny povolením ve formě správního aktu, což upravuje blíže stavební zákon. Případné poplatky nebo odvody jsou obsaženy také v těchto zákonech. Povinnosti a zásady vyplývající z příslušných zákonů pro nakládání se ZPF a s PFL jsou velmi podobné, mnohdy téměř stejné. Stejné právní předpisy se uplatní pro ochranu rozlohy půdy v České republice s důrazem na územní plánování a regulaci odnímání půdy k jinému účelu**.** V Izraeli obdobná ucelená právní úprava chybí navzdory tomu, že lidská činnost i přírodní faktory vlastnosti izraelské půdy stále více ohrožují. **Izrael chrání zejména kvalitu půdy**, a to před jejím znečištěním chemickými látkami, používáním čištěné odpadní vody, únikem pohonných hmot a opuštěním průmyslových oblastí bez nutné sanace území. Zemědělská činnost je v Izraeli velmi intenzivní a bylo prokázáno nadměrné znečištění půdy herbicidy a pesticidy. Proto se Izrael soustředí na prevenci znečištění půdy a na udržitelné moderní zemědělství. Zákon o ochraně rostlin zakázal nebo omezil dovoz nebo pěstování a prodej určitých rostlin, distribuci i dovoz chemikálií k hubení

škůdců, a stanovil závazné normy pro takové chemikálie. Vzhledem k důrazu kladenému na zvyšování zemědělských výnosů však není dodržování shora uvedených prevenčních opatření věnována náležitá pozornost. Nařízením byla stanovena povinnost označování a licencování v zákoně specifikovaných chemických látek používaných v zemědělství a bylo upraveno nakládání s prázdnými obaly od těchto látek. Postupně se také upravuje a zpřísňuje právní úprava nakládání s čištěnými odpadními vodami, které jsou používány k zavlažování plodin neurčených k lidské spotřebě.

V oblasti **vodního hospodářství** se legislativa těší pozitivnímu vývoji a modernizaci a celkově dochází ke zlepšování kvality a kvantity vody. Monitorovány jsou úniky paliv z nádrží benzínových stanic. Relativně nově působí povinnost investora výstavby k sanaci území, na kterém má záměr stavět, jinak mu záměr není povolen. Jedná se ale o likvidaci staré půdní zátěže, kterou by spíše měl zajistit znečišťovatel jako osoba odpovědná.

Izraelská právní regulace z mandátního období se věnuje ochraně horní vrstvy zemědělské půdy z hlediska písečné nebo půdní eroze a záplav. Podobně staré právní předpisy nejsou v České republice účinné. Úspěchem posledních let byla dílčí **reorganizace izraelských úřadů** zabývajících se odvodem vody z krajiny a **vytvoření plánů pro prevenci záplav a půdní eroze** v celostátním měřítku. Tento systém se osvědčil jako efektivní a minimalizoval jak záplavy, tak erozi, čímž by mohl posloužit pro inspiraci, jak také pomoci české půdě, která v případě prudkých dešťů nestihne vodu vsáknout. Unikátní složkou nakládání se zemědělskou půdou je v Izraeli vytrvalá aktivita Židovského národního fondu směřující k **vytváření zemědělské půdy** v poušti a **zalesňování** krajiny, které v Izraeli probíhá od jeho samého počátku a dělá izraelské klima snesitelnější. Do budoucna lze předpokládat zvláštní úpravu ochrany lesa v Izraeli.

Právním nástrojem, který hraje jednu z klíčových rolí napříč ochranou jednotlivých složek životního prostředí, je územní plánování, které je do značné míry základním nástrojem izraelského práva na ochranu půdy. Zákon o územním plánování je z roku 1965 a v průběhu let prošel pouze nezbytnými změnami pro zvýšení efektivity územního plánování a stavebního řízení, snížení byrokracie a také z důvodu řešení situací v území vyplývajících z moderní doby. Povinnost **posuzování vlivů na životní prostředí** byla zavedena v roce 1982, kdy se stalo i součástí územního plánování.

Bohužel na rozdíl od českého institutu je izraelské posuzování vlivů na životní prostředí málo účinné, je uplatňováno nepromyšleným způsobem často k dílčím úsekům stavby a neplní tak svojí funkci. Vymezené záměry a koncepce v České republice, jejichž provedení by mohlo závažně ovlivnit životní prostředí, povinně podléhají procesu posuzování vlivů na životní prostředí a systém je možné označit za efektivní. Pokročilým způsobem regulace vybraných průmyslových a zemědělských činností je pak zřizování integrovaných povolení. Oba tyto nástroje jsou za daných podmínek povinně využívány a účinně pomáhají v ochraně životního prostředí a dosažení udržitelného rozvoje.

5.6 Shrnutí

Tato kapitola představila kategorie půdy a právní úpravu na ochranu půdy včetně příslušných nástrojů takové ochrany.

Česká republika disponuje podrobným ochranným zákonodárstvím, upravuje detailně problematiku vztahující se k různým druhům pozemků, které navíc logicky systematizuje, a od tohoto zařazení odvíjí právní úpravu, která je v současných podmínkách dostatečná kromě problematiky klimatických změn, a to zejména sucha.

Izraelská právní úprava je v jiné fázi vývoje. Obdivuhodné je **zúrodnění pouští, systém vodního hospodářství** a obecně **vysoká úroveň zemědělství**, stejně jako podstatné zvětšení rozlohy zalesněné půdy a vývoj technologií a inovací pro moderní hospodaření na půdě. V poslední době se ale potýká s některými následky intenzivního zemědělství, společenského a ekonomického růstu a celkového rozvoje společnosti. Nedůsledně je aplikována zásada „znečišťovatel platí“. Lze očekávat, že se Stát Izrael s těmito negativními jevy bude potýkat stále víc a bude muset přistoupit k jejich ucelené právní regulaci.

Česká právní úprava se snaží **ohrožení půdy** předvídat a **předcházet** mu. Zároveň čelí nové výzvě, která se markantně podílí na degradaci půdy, a to extrémům klimatických změn, na které zatím nemá dostatečně účinnou odpověď.

V této problematice je vysoce **inspirativní přístup Izraele k problematice vody** a vodního hospodářství, kterou se mu podařilo úspěšně vyřešit. České republice může

pomoci čištění odpadních vod a zavedení efektivnějšího hospodaření s vodou včetně zavedení účinných plánů pro zlepšení retenční schopnosti krajiny.

České právní předpisy na ochranu životního prostředí včetně půdy byly v zásadním rozsahu přijaty v průběhu devadesátých let minulého století. Na českém území jsou účinné již třetí dekádu a lze v nich spatřovat možnou **inspiraci pro izraelské zákonodárství**, které ochranu půdy neřeší dostatečně a bude muset k zakotvení lepší ochrany půdy s ohledem na množství negativních faktorů ji ohrožujících nutně přistoupit.

Závěr

Degradace půdy představuje proces, při kterém jsou negativně ovlivňovány vlastnosti půdy a dochází ke snižování její úrodnosti. Vzhledem k tomu, že půda je podmínka *sine qua non* lidské existence, je potřeba o ni dbát a pečovat o to naléhavější. Hlavními formami **degradace půdy** je v dnešní době rozšiřování pouští, odlesňování, znečištění a půdní eroze.

Eroze je projevem působení přírodních vlivů, které jsou však umocněny **působením člověka v krajině**. Dalšími zdroji ohrožování a poškozování půdy a jejích vlastností jsou zásahy člověka do krajiny – zabírání půdy pro jiné účely, vypouštění škodlivých látek, havárie, úniky takových látek, nevhodné provádění skládek odpadů a používání nevhodných technologií v zemědělství i v lesním hospodářství. Jeden centimetr půdy vzniká stovky až tisíce let, prudký déšť ho smyje během několika okamžiků.

Disertační práce srovnává právní úpravu nakládání s půdou a její ochranu z pohledu práva českého a práva izraelského, zabývá se přístupy i vybranými metodami obou států. Jakkoli by se mohlo zdát, že takové dva státy jsou na první pohled nesrovnatelné, ve skutečnosti mají mnoho společného nejen z právního pohledu, ale i z dalších hledisek. V případech, kdy se ukázalo, že právní úprava a podmínky těchto států nejsou v takové fázi vývoje, aby bylo možné je srovnat, bylo zpravidla možné spatřovat v přístupu státu s pokročilejším či úspěšnějším výsledkem přístupů k ochraně půdy či neoddělitelných složek životního prostředí zdroj inspirace pro druhý srovnávaný stát. Některé části právní úpravy jsou ale dokonce v podstatě shodné, i když vždy záleží také na tom, v jakých podmínkách je právo aplikováno.

Biologická rozmanitost půdy je mnohem větší než biologická rozmanitost rostlin a živočichů. Jejich biodiverzitu podmiňuje a představuje půda jako substrát života na Zemi. V této práci je na problematiku půdy nahlíženo z právního pohledu, ale vzhledem k její charakteristice, polyfunkčnosti a specifickým vlastnostem se jedná o téma zkoumané různými vědními obory, z velké části přírodovědnými a ekologickými. Interdisciplinární je také právní úprava této problematiky. Zabývá se jí normotvorba soukromého i veřejného práva, v českých podmínkách pak též speciální interdisciplinární pozemkové právo.

Je možné zobecnit, že v obou státech je zvláštní pozornost věnována **ochraně půdy ve smyslu její kvality a kvantity**, s tím rozdílem, že zatímco Česká republika chrání rozlohu zejména zemědělské a lesní půdy před jejím zmenšováním, Izrael dlouhodobě vyvíjí úsilí ke zvětšení rozlohy lesů a zemědělských pozemků. Na druhou stranu intenzivní zemědělství, fragmentace krajiny, zástavba, ekonomický a sociální růst, klimatické změny, to jsou příklady působení moderní doby představující další faktory mající negativní dopad na vlastnosti půdy projevující se její degradací. Z hlediska trvale udržitelného rozvoje je žádoucí racionální využívání půdy a celkový rozumný přístup k využívání životního prostředí, což jsou principy nezávislé na konkrétním státě a převažujících problémech daného místa, jsou to také společné zásady, kterými by se měla řídit Česká republika i Stát Izrael.

Historický právní vývoj obou států je možné dobře uchopit v měřítku posledních přibližně sta let. Historické a právní pozadí obou států bylo založeno na jiných podmínkách a mělo výrazně odlišný vývoj, který se ale i tak v některých bodech protnul. Zároveň se jedná o nezbytnou součást zkoumání pro proniknutí do problematiky nakládání s půdou a pochopení relevantních souvislostí. Zajímavě působí také srovnání historického vývoje právní úpravy nakládání s půdou těchto dvou států při srovnávání Státu Izrael od jeho vzniku v roce 1948 s Československem od roku 1918. V takovém případě se Izrael svým současným stářím nachází tam, kde bylo Československo a následně nástupnická Česká republika v devadesátých letech minulého století.

Odlišný historický právní vývoj ukázal, že i navzdory mnohým zásadním odlišnostem najdeme styčné body pro oba státy. Izrael procházel změnami ve státoprávním uspořádání, osmanskou říši nahradila britská mandátní správa, která ustoupila ve prospěch založení současného státu. Z legislativního pohledu byla pro Izrael stěžejní 50. a 60. léta minulého století, kdy došlo k expanzi izraelské normotvorby obecně, přičemž právní úprava vztahů a institutů souvisejících s nakládáním s půdou z této doby je jejím těžištěm dodnes.

V Československé a později České republice docházelo v období uplynulého sta let ke střídání politických režimů, úpravám státoprávního uspořádání, pozemkovým reformám a vzniku samostatné České republiky. Od 90. let minulého století je možné mapovat stěžejní vývoj ochrany půdy, tvorbu právních předpisů, které jsou účinné dodnes, a

celkovou vzestupnou tendencí v ochraně životního prostředí jako celku, ale i půdy jako jedné z jeho základních složek.

V tomto ohledu můžeme u Státu Izrael pozorovat, že ve své legislativní činnosti ustrnul a nereaguje dostatečně svým právním vývojem na současný vývoj životního prostředí a potřebu jeho ochrany. Příčinu můžeme hledat mimo jiné i v geografickém umístění a klimatických podmínkách, v závislosti na nich také dnes dominují v obou zemích jiné environmentální problémy.

Ze skutečnosti, že je srovnáván středoevropský a ve své podstatě zemědělský stát se státem Blízkého východu z poloviny tvořeným pouští, vyplývají i některé závěry ohledně právní úpravy jak nakládání s půdou, tak její ochrany. Je nutné si ale uvědomit, že ani dva sousední státy nejsou stejné. Na druhou stranu hustota zalidnění v Izraeli je oproti České republice trojnásobná, vodstvo zaujímá stejný poměr v obou státech, Česká republika hospodaří s daleko větší lesní plochou a je historicky zemědělským státem, Izrael zase daleko více řeší problematiku desertifikace a dokázal úspěšně zavést zemědělskou činnost na území s nepříznivými přírodními podmínkami a podstatně zvětšit lesní plochu.

Zatímco české environmentální problémy se odvíjejí stále více od **klimatických změn**, které přistupují k dosud existujícím problémům způsobeným z velké části působením člověka, současná izraelská problematika je založena zejména na **působení člověka** a jeho vysoké životní úrovni, intenzivním zemědělství a nedostatečně šetrné průmyslové činnosti. Toto celkové zintenzivňování působení člověka v izraelské krajině je navíc ještě doprovázeno nestabilními hranicemi a v podstatě neustálým odrážením útoků islamistických extremistů či teroristických hnutí.

S náročnými **klimatickými podmínkami** se musel Izrael vypořádávat od samého počátku, což se mu podařilo například z hlediska vodního hospodářství, zemědělství a zalesňování. Nakládání s vodou je úzce spojeno s problematikou půdy, a to jak s půdní erozí, tak s produkčními vlastnostmi půdy, efektivním zemědělstvím a dalšími faktory. Izrael vytvořil jedinečný systém zavlažování, které je vysoce účinné, a přitom výrazně úsporné, zrovna tak dokázal získat dostatek vody užitkové i pitné pro potřebu celé země, kterou je schopen rovnoměrně zásobovat při zachování stejné kvality vody, a vypořádal se s pravidelnými záplavami, čímž úspěšně překonává půdní i hydrologické sucho. Dokonce je schopen ze svých zásob podporovat i sousední Jordánsko. Izraelský

přístup k této problematice a využívání vhodných technologií se doplňuje s přirozeným vztahem Izraelců k tomuto přírodnímu bohatství a jejich celkovým přístupem k životnímu prostředí, který je ovlivněn také jejich tradičním náboženstvím a vychází i z historických a geografických souvislostí.

Je jednoznačné, že ve věci překonávání extrémního sucha, hospodaření s vodou a související problematiky by měl Izrael být zdrojem inspirace pro řešení této problematiky v podmínkách České republiky.

V současnosti vstupuje Stát Izrael do období, kdy lze očekávat, že v něm bude muset řešit škody na životním prostředí, za které je sám zodpovědný vzhledem ke své intenzivní činnosti na daném území. V této problematice má Česká republika více zkušeností a může Izraeli poskytnout inspiraci pro budoucí řešení. Nelze proto jednoduše konstatovat, že jeden stát je na tom z hlediska stavu životního prostředí výrazně lépe než druhý, ale je vidět, že navzdory odlišným přírodním podmínkám se na území obou států vyskytují srovnatelné problémy ohrožující životní prostředí. Oba státy se s nimi musejí vyrovnávat a v tom si mohou poskytnout **vzájemnou inspiraci, i když ne všechny poznatky se dají přenést do prostředí druhého státu**.

Zaměříme-li se na **pozemkovou vlastnickou strukturu**, je zde zásadní odlišnost mezi oběma státy. Česká republika je na rozdíl od Izraele založena na soukromém vlastnictví půdy s necelou čtvrtinou pozemků vyhrazenou do vlastnictví státu, z čehož naprostou většinu tvoří lesy. Varianta zestátnění vlastnictví není po historických zkušenostech myslitelná. Současný systém se jeví jako přehledný a logicky uspořádaný, poskytuje vlastníkům širokou volnost v nakládání s půdou v rámci omezení legislativou veřejného práva, která chrání zájmy soukromým vlastníkům objektivně nadřazené.

Právní úprava veřejného vlastnictví ve Státě Izrael je sice od počátku vzniku státu konzistentní, na druhou stranu se ukazuje jako již přežitá, jelikož důvody, kterými byla motivována, byly naplněny a současný stav ve státě neodpovídá dnešnímu vývoji. Překvapivé je, nakolik si je blízká soukromoprávní úprava obou zemí. **Český občanský zákoník a izraelský pozemkový zákon jsou v problematice pozemkových vztahů velmi podobné.** Jsou vedeny velmi podobnými myšlenkami a principy, oba jsou inspirovány římským právem a upravují v zásadě shodné instituty. Ve světle státního vlastnictví naprosté většiny izraelské půdy je markantní rozdíl v míře využití právní úpravy soukromého práva, která najde své uplatnění zejména v oblasti užívacích a

požívacích práv. Užívání státní půdy je v Izraeli založeno na detailně propracovaném **systému veřejného dlouhodobého pronajímání pozemků**. Tento systém ve svém důsledku nastoluje vztahy blízké převodům vlastnictví, které jsou ze zákona nejvyšší právní síly ve státě, tzv. základního zákona, zakázané. **Úroveň katastrálního operátu je nedostatečná** a stát tak často nemá přehled o tom, že dlouhodobý nájem některého pozemku již skončil a on by se měl ujmout opět jeho držby, ale ani o jiných skutečnostech souvisejících s půdou. Pozemková evidence je decentralizovaná, málo flexibilní a přetížená. V České republice je pozemková evidence na vysoké úrovni. Jedná se o propracovaný systém katastrálního operátu, který působí na celém území republiky prostřednictvím jednotlivých pracovišť katastrálního úřadu. Kromě jiného také přispívá k ochraně půdy a podporuje právní jistotu subjektů práva.

Ve věci vlastnických vztahů k pozemkům spolu s problematikou evidence půdy by se Stát Izrael do budoucna mohl inspirovat českou právní úpravou. Otázkou ale zůstává, na kolik je taková inspirace skutečně možná, jelikož kromě toho, že Izrael není dlouhodobě nastaven na příliš velké změny, je stále vystaven útokům na své území, a tak může být důvodem současného stavu pozemkové evidence ochrana vojenského prostoru a armády obecně.

Budoucnost pozemkově právních vztahů a nakládání s půdou v Izraeli je možné spatřovat v **privatizaci** a **transformaci** vztahů k půdě podobné situaci devadesátých let minulého století v České republice. Systém veřejného pronajímání již neplní svůj původní smysl. Přijetí dlouhou dobu připravovaného kodexu občanského práva by bylo způsobilé spolu s další správně načasovanou legislativou tento systém změnit. Inspiračním zdrojem by mohla bohatě být česká legislativa adaptovaná na konkrétní izraelské podmínky. V této transformaci je také prostor pro rozvoj složkové i průřezové legislativy ochrany životního prostředí a konkrétně půdy. Izrael je unikátní blízkovýchodní stát, který je sice podmíněn jinými historickými a geografickými okolnostmi, nicméně postupem času dospěl do situace, ve které by kodifikační činnost měla reagovat na současný vývoj ve státě jak v soukromé sféře, tak by měla zahrnovat adaptaci na půdní, ale i jinou environmentální problematiku jednadvacátého století. **Ve věci veřejnoprávní ochrany půdy je česká právní úprava k inspiraci pro Izrael dobře použitelná.**

Také ve věci kategorizace půdy a její ochrany v kvantitativním i kvalitativním měřítku se ukázalo, že zatímco Česká republika disponuje podrobnými ochrannými právními normami a upravuje do detailu a specificky problematiku vztahující se k druhovému vymezení pozemků, izraelská právní úprava je v tomto ohledu chudá. Izrael od počátku řešil nevlídné klimatické podmínky na svém území. Dosáhl obdivuhodné zemědělské úrovně, zúrodnil pouště, během své existence podstatně rozšířil množství zalesněné půdy, vyvinul mnoho technologií a inovací pro moderní hospodaření na půdě, a kromě jiného dokázal, že kolektivistické pojetí kibuců může fungovat a vody může být i v takových podmínkách, jaké má Izrael, dostatek. Některé následky intenzivního zemědělství, společenského a ekonomického růstu a celkového rozvoje společnosti ho však začínají dostihovat. Česká republika takové problémy již řadu let řeší, novinkou je pro ni ale klimatická výzva, která se významně podílí na degradaci půdy a na kterou zatím nemá dostatečně účinnou odpověď.

Bude zajímavé pozorovat, zda se v následujícím období Izrael zaměří na vytvoření legislativy podobného zaměření a rozsahu jako Česká republika před třiceti lety a nastolí tak ochranu půdy ze všech potřebných hledisek současnosti, a zda Česká republika zase převezme za své některé izraelské principy boje s nepříznivými klimatickými podmínkami a metody moderního zemědělství a vodního hospodářství. Nechá-li se Izrael inspirovat českou legislativou, bylo by vhodné, aby při tvorbě své nové a vlastně prvotní komplexní právní úpravy nakládání s půdou a její ochrany zapracoval jednotlivé předpisy do uceleného a přehledného kodexu, samozřejmě včetně právní úpravy usilující o zachování a postupné zlepšování toho, čeho na tomto poli již dosáhl. Této velké reformě by ale mělo předcházet přijetí již dlouhou dobu připravovaného kodexu soukromého práva, který by znamenal také zmiňovanou transformaci a privatizaci pozemkového vlastnictví. Oba státy by navíc měly **posílit vztah člověka k půdě, jeho spojení se zemí a vědomí jeho naprosté závislosti** na půdě, kterou je lepší racionálně a šetrně obhospodařovat, než vymýšlet nákladné technologie, kterými by bylo možné se této existenční závislosti zbavit.

S ohledem na vše shora uvedené by bylo do budoucna přínosem, kdyby oba srovnávané státy v problematice ochrany půdy jako základní složky životního prostředí a nezbytné podmínky pro lidskou existenci vyvíjely spolupráci, a to jak v rovině právní, tak mezi jinými odborníky v této oblasti.

Tato disertační práce pojednává o tématu, které v českém právním prostředí dosud zpracováno nebylo. Ze závěrů vyplývá, že lze v této problematice do budoucna očekávat relativně velký a zajímavý vývoj. Zároveň se práce některých témat dotkla pouze okrajově. Rozhodně je zde prostor pro vědeckou činnost zaměřenou na zkoumání vody a vodního hospodářství, na přesah do práva geologického a hornického, nebo na podrobnou studii zabývající se stavebním zákonem. Zároveň je zde patrný **přesah témat do dalších vědních oborů**, zejména do biologie, ekologie, pedologie, geologie, ale i mnohých dalších za možné spolupráce a s přesahem opět do oboru práva.

Ve výstupech této práce jsou navrhována některá řešení problematiky ***de lege ferenda*** nebo je také v právní úpravě druhé země spatřován **zdroj inspirace** pro budoucí právní úpravy nebo její zlepšení. Je kladen důraz na jedinečné vlastnosti půdy zasluhující pečlivou a účinnou ochranu. Stejně tak platí, že ani půda, ani činitelé, které jí poškozují nebo ohrožují, se nevyskytují izolovaně od ostatních. Naopak jsou provázány více, než by se mohlo na první pohled zdát.

Svět se snaží hledat alternativní možnosti, jak se dále rozvíjet, lidé si chtějí užívat svého stále většího ekonomického bohatství a vyhýbají se zodpovědnosti. Bohužel se ale problémy životního prostředí nevyřeší tím, že budeme namísto klasických automobilů jezdit elektromobily, platit za nové domy a pozemky astronomické částky a pečlivě třídit odpad. Je potřeba začít u sebe a změnit osobní přístup, zmenšit ekologickou stopu jednotlivce a chovat se zodpovědně s patřičnou pokorou. Potom bude možné v poušti najít studnu.

Seznam zkratek

1. Zkratky v českém jazyce

ČR	Česká republika
EU	Evropská unie
LZPS	Listina základních práva a svobod
OSN	Organizace spojených národů
OZ	Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů
PFL	Půdní fond lesa
ZPF	Zemědělský půdní fond

2. Zkratky v anglickém jazyce

DA	Development Authority
EIA	Environmental Impact Assessment (Posuzování vlivů na životní prostředí)
ILA	Israel Land Authority
ILC	Israel Land Council
IPPC	Integrated Pollution Prevention and Control (Integrovaná prevence a omezování znečištění)
JNF	Jewish National Fund (Židovský národní fond)

Seznam použitých zdrojů

1. Seznam použité literatury

a. Monografie, odborné knihy a komentáře

Atlas krajiny České republiky. Praha: Ministerstvo životního prostředí České republiky; Průhonice: Výzkumný ústav Silva Taroucy pro krajinu a okrasné zahradnictví, 2009. 331 s. ISBN 978-80-85116-59-5.

Between Ruin and Restoration: An Environmental History of Israel. Edited by Daniel E. ORENSTEIN, Char MILLER, Alon TAL. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2013. 416 s. ISBN 978-0-8229-6222-9.

BOHÁČEK, M., MACHŮ, M. *Základy izraelského obchodního práva se zaměřením na právo duševního vlastnictví.* 1. vyd., 112 str. Praha: Wolters Kluwer, 2015. ISBN 978-807-5520-388.

CÍLEK, V., MAJER, M., FALTEISEK, L. a kol. *Podzemní památky středních Čech: houbařův průvodce podzemím a další příběhy o bronzových říších, dějinách surovin, ledovém bláznu i králi, cestách do podsvětí, záhadě Dusivé štoly a uranu, který nebyl jen pro mír*. 1. vyd. Praha: Dokořán, 2019. 280 s. ISBN 978-80-7363-942-6.

DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí.* Vyd. 3. 678 s. Praha: C. H. Beck, 2010. ISBN 978-80-7400-338-7.

DROBNÍK, J. *Základy pozemkového práva.* 2. vyd. Praha: IFEC, 2007. 175 s. ISBN 978-80-903409-6-1.

FRANKOVÁ, M. a kol. *Úvod do pozemkového práva.* 1. vydání. Beroun: Eva Rozkotová, 2014. 240 s. ISBN 978-80-87488-19-5.

GELPE, Marcia. *The Israeli legal system*. Durham: Carolina Academic Press, 2013. ISBN 978-1-59460-868-1.

KRUPP, M. *Dějiny státu Izrael: Od založení do dneška 1948–2012.* Praha: Vyšehrad, 2013, 240 s. ISBN 978-80-7429-295-8.

KUKLÍK, J. a kol. *Dějiny československého práva 1945–1989.* 426 s. Praha: Auditorium, 2011. 978-80-87284-17-9.

KUKLÍK, J. a kol. *Vývoj československého práva 1945–1989.* 727 s. Praha: Linde, 2008. ISBN 978-80-7201-741-6.

KUTÍLEK, Miroslav. *Půda planety Země.* 1. vydání, 200 s. Praha: Dokořán, 2015. ISBN 978-80-7363-212-0.

LASTER, R., LIVNEY, D. *Environmental law in Israel*. Nizozemsko: Kluwer Law International BV, 2015. ISBN 978-90-411-6114-7.

LAVICKÝ, P. a kol. *Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1−654). Komentář.* Vyd. 1. 2400 s. Praha: C. H. Beck, 2014. ISBN 978-80-7400-529-9.

LAVICKÝ, P. a kol. *Občanský zákoník III. Věcná práva (§ 976−1474). Komentář.* Vyd. 1. 2400 s. Praha: C. H. Beck, 2013. ISBN 978-80-7400-499-5.

MALÝ, K. a kol. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945.* Praha: Leges, 2010. Vyd. 4, 640 s. ISBN 978-8-0872-1239-4.

MANKIW, Gregory, N. *Zásady ekonomie.* Praha: GRADA, 2000. 763 s. ISBN 80-7169-891-1.

MÜLLEROVÁ, H. a kol. *Právo na příznivé životní prostředí: Nové interpretační přístupy.* Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2016. 288 s. ISBN 978-80-87439-29-6.

PEKÁREK, M. a kol. *Pozemkové právo.* Vyd. 1. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2015. 486 s. Edice učebnice Právnické fakulty MU, sv. č. 516. ISBN 978-80-210-7750-8.

RUOFF, Theodor B. F. *An Englishman Looks at the Torrens System.* In: SMITH, R. J. *Property Law.* 7. vyd. Nakladatelství Pearson – Longman imprint, 2011. S. 432-543. ISBN 14-0827-932-0.

SIEGEL, Seth M. *Budiž voda, Izraelská inspirace pro svět ohrožený nedostatkem vody.* Vyd. 2., 382 s. Praha: Aligier s.r.o., 2017. ISBN 978-80-906420-3-4.

WEISMAN, Joshua: *Property law*. In: Itzhak ZAMIR, Sylviane COLOMBO. *The law of Israel: general surveys.* Jerusalem: Harry and Michael Sacher Institute for Legislative Research and Comparative Law, the Hebrew University of Jerusalem, 1995, 520 s. (OCoLC) 777371565.

b. Časopisecká díla a sborníky

BENCHETRIT, G., CZAMANSKI, D. *The gradual abolitionof the public leasehold system in Israel and Canberra: what lessons can be learned?* In: Land use policy 21 (2004), s. 45–57.

ČEJKA, M. *Právní řád Státu Izrael a Common Law*. In: Common Law Review [online]. Issue 3, No. 06, 2003. Dostupné z: http://review.society.cz/index.php?option=com_content&task=view&id=61&Itemid=2 [nahlíženo 25.4.2019].

ČEJKA, M. *Právní řád Státu Izrael: Role Common Law v Izraelském právu.* In: Common Law Review, Vol. 2, No. 3, 2002, s. 18–20.

DAMOHORSKÝ, M. *Ochrana půdy v právu.* In: *České právo životního prostředí.* Česká společnost pro právo životního prostředí, 2016, ročník 16, č. 4, s. 8–20. ISSN 1213-5542.

DAMOHORSKÝ, M. *Soukromoprávní prvky v právu životního prostředí.* In: *Acta Universitatis Carolinae Iuridica.* Univerzita Karlova, 2017. Ročník 63, č. 3, s. 9–14. ISSN 0323-0619.

EINHORN, Talia. *The Common Law Foundations of the Israeli Draft Civil Code – A Critical Review of a Paradigm-Shifting Endeavor* (February 15, 2016). Rabels Zeitschrift 80 (2016) 93-129. Dostupné z SSRN: https://ssrn.com/abstract=2909272 [nahlíženo 15.5.2019].

FALTEISKOVÁ, Sabina. *Úvod do ochrany životního prostředí v Izraeli s nahlédnutím do ochrany vod.* In**:** Damohorský, M., Franková, M., Sobotka, M. *Půda, voda a krajina – adaptace na klimatické změny z pohledu práva.* 1. vydání, 158 s. Beroun: Eva Rozkotová, 2017. S. 145–154. ISBN 978-80-87488-27-0.

FRIEDMAN, Daniel. *The Effect of Foreign Law on the Law of Israel: Remmants of the Ottoman Period*. Israel Law Review, Vol. 10, No. 2, 1975.

SÁŇKA, M., MATERNA, J. *Indikátory kvality zemědělských a lesních půd ČR.* In: Edice PLANETA 2004, Odborný časopis pro životní prostředí, Ročník XII, č. 11/2004, Ministerstvo životního prostředí 2004, 84 s. ISSN 1213-3393.

STEJSKAL, Vojtěch. *Právní souvislosti vzniku Chráněné krajinné oblasti Brdy.* In: *České právo životního prostředí*. Česká společnost pro právo životního prostředí, 2016, ročník 16, č. 1, s. 63-68. ISSN 1213-5542.

STEJSKAL, Vojtěch. *Veřejný nebo soukromý zájem na ochraně přírody a krajiny?* In: *Acta Universitatis Carolinae Iuridica.* Univerzita Karlova, 2017. Ročník 63, č. 3, s. 75-83. ISSN 0323-0619.

SPILKOVÁ, J., ŠEFRNA, L. *Uncoordinated new retail development and its impact on land use and soils: A pilot study on the urban fringe of Prague, Czech Republic, 2010.* Landscape and Urban Planning 94, 2010, s. 141–148.

WEISMAN, Joshua. *The Land Law, 1969: A Critical Analysis*, 5 Isr. L. Rev. 379 (1970). S. 379–456.

2. Seznam použitých internetových zdrojů

Agriculture in Israel. Dostupné z: https://www.myjewishlearning.com/article/agriculture-in-israel/ [nahlíženo 30.6.2019].

Agriculture in Israel. In: Facts About Israel. Dostupné z: https://www.factsaboutisrael.uk/agriculture-in-israel/ [nahlíženo 30.6.2019].

CENIA, Základní geografické údaje o České republice. Dostupné z: http://www.cittadella.cz/europarc/index.php?p=index&site=zakladni_udaje_cz [nahlíženo 5.7.2019].

CZ REGION, Vodstvo, statistické údaje. Dostupné z: https://www.czregion.cz/jezera-reky [nahlíženo 05.7.2019].

Český statistický úřad. Dostupné z: https://www.czso.cz/csu/czso/obyvatelstvo_lide [nahlíženo 5.7.2019].

DECKER, M. *Types of land in Israel*. *Buy property in Israel.* Dostupné z: http://www.buypropertyinisrael.com/article/types-of-land-in-israel [nahlíženo 20.5.2019].

IndexMundi, aktualizováno 20. ledna 2018. Dostupné z: https://www.indexmundi.com/israel/land_use.html [nahlíženo 30.6.2019].

Informační portál Evropské Rady a Rady Evropské unie. Dostupné z: https://www.consilium.europa.eu/cs/press/press-releases/2018/05/22/waste-management-and-recycling-council-adopts-new-rules/. [nahlíženo 5.6.2019].

Informační systém statistiky a reportingu. Dostupné z: http://issar.cenia.cz/issar/core/images/generate_image.php?idimage=464 [cit. 28.5.2019].

Israel Number of Motor Vehicles. Central Bureau Statistics. Dostupné z: https://www.ceicdata.com/en/israel/number-of-registered-motor-vehicles [nahlíženo 20.6.2019].

Israel Land Authority. Dostupné z: http://land.gov.il/en/Pages/AboutUs.aspx [nahlíženo 14.3.2019].

Kneset, oficiální webový portál. Dostupné z: https://main.knesset.gov.il/pages/default.aspx [nahlíženo 5.6.2019].

Mapa majetku státu. Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových, 2017. Dostupné z www.uzsvm.cz [nahlíženo 10.7.2019].

Reclaiming Land for Security and Agriculture. Dostupné z: http://www.kkl-jnf.org/people-and-environment/community-development/security-roads-and-agriculture/ [nahlíženo 16.7.2019].

SIDI, Avi. *Zvláštní povaha obchodování s pozemky v Izraeli*. Dostupné z: http://www.conbiz.eu/information/articles/the-unique-nature-of-land-purchases-in-israel [nahlíženo 30.4.2019].

Úmluva o biologické rozmanitosti. Ministerstvo životního prostředí, 2006. Dostupné

z: https://www.mzp.cz/web/edice.nsf/301CBCE5F8364E9EC1257242002021D1/$file/CBD.pdf [cit. 29.5.2019].

UNGEROVÁ, Zuzana. *Co brání boji s desertifikací?* Ekologické centrum Kralupy nad Vltavou, září 2019.
Dostupné z: https://www.eckralupy.cz/clanky.php?page=desertifikace [cit. 28.5.2019].

Vítejte na zemi…multimediální ročenka životního prostředí. CENIA, 2013. Dostupné
z: http://www.vitejtenazemi.cz/cenia/index.php?p=jak_vznika_a_kde_se_ztraci_puda&site=puda [cit. 28.5.2019].

World Population Review: Israel Population 2019. Dostupné z:
http://worldpopulationreview.com/countries/israel-population/ [nahlíženo 5.7.2019].

Židovský národní fond, oficiální webový portál. Dostupné z: www.kkl-jnf.org [nahlíženo 20.6.2019].

3. Seznam použitých právních předpisů

a. Česká republika

Usnesení č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součástí ústavního pořádku České republiky.

Ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

Ústavní zákon č. 100/1960 Sb. ze dne 11. července 1960, Ústava Československé socialistické republiky.

Ústavní zákon č. 150/1948 Sb. ze dne 9. května 1948, Ústava Československé republiky.

Vyhláška č. 48/2011 Sb., o stanovení tříd ochrany.

Vyhláška č. 153/2016 Sb., o stanovení podrobností ochrany kvality zemědělské půdy a o změně vyhlášky č. 13/1994 Sb., kterou se upravují některé podrobnosti ochrany zemědělského půdního fondu.

Vyhláška č. 257/2009 Sb., o používání sedimentů na zemědělské půdě.

Vyhláška č. 357/2013 Sb., o katastru nemovitostí.

Zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí.

Zákon č. 28/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

Zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečištění a o změně některých zákonů.

Zákon č. 77/1997 Sb., o státním podniku.

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

Zákon č. 92/1991 Sb., o podmínkách převodu majetku státu na jiné osoby.

Zákon č. 95/1999 Sb., o podmínkách převodu zemědělských a lesních pozemků z vlastnictví státu na jiné osoby a o změně zákona č. 569/1991 Sb., o Pozemkovém fondu České republiky, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů.

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

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích.

Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích.

Zákon č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech.

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

Zákon č. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku České republiky do majetku krajů.

Zákon č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmě a o její nápravě a o změně některých zákonů.

Zákon č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí.

Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu.

Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých souvisejících zákonů.

Zákon č. 212/2000 Sb., o zmírnění některých majetkových křivd způsobených holocaustem a o změně zákona č. 243/1992 Sb., kterým se upravují některé otázky související se zákonem č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění zákona č. 93/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 215/1919 Sb. z. a n., o zabrání velkého majetku pozemkového.

Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích.

Zákon č. 243/1992 Sb., zákon České národní rady, kterým se upravují některé otázky související se zákonem č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k

půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění zákona č. 93/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů.

Zákon č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí.

Zákon č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích.

Zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně některých zákonů.

Zákon č. 290/2002 Sb., o přechodu některých dalších věcí, práv a závazků České republiky na kraje a obce, občanská sdružení působící v oblasti tělovýchovy a sportu a o souvisejících změnách a o změně zákona č. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku České republiky, ve znění zákona č. 10/2001 Sb., a zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 329/1920 Sb. z. a n., o převzetí a náhradě za zabraný majetek pozemkový.

Zákon č. 330/1919 Sb. z. a n., o pozemkovém úřadě.

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

Zákon č. 428/2012 Sb., o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi.

Zákon č. 503/2012 Sb., o Státním pozemkovém úřadu a o změně některých souvisejících zákonů.

b. Izrael

Nařízení o ochraně rostlin (*Regulation for Plant Protection (Arrangement of the sale of Chemical Devices*)), 1967.

Nařízení o povinném zřizování městských komisi pro životní prostředí (*Cities Ordinance (Amendment No. 97)),* 2005.

Pozemkový zákon (*Land Law)*, 1969.

Rozhodnutí Ministerstva zemědělství č. 29/04 ze dne 22. listopadu 2004.

Vodní zákon (*Water Law),* 1959.

Základní zákon: Izraelská půda (*Basic Law: Israel Lands)*, 1960.

Zákon o lesích (*Forest Ordinance*),1937.

Zákon o movitých věcech (*Movable Property Law*), 1971.

Zákon o nájmu a úvěru (*Hiring and Loan Law*), 1971.

Zákon o ochraně rostlin (*Plant Protection Law)*, 1956.

Zákon o pozemkové správě *(Israel Land Administration)*, 1960.

Zákon o smluvním právu (*Contracts (General Part) Law*), 1973.

Zákon o územním plánování (*Planning and Building Law)*, 1965.

Zákon o sociálním bydlení (*Public Housing Projects (Registration) (Temporary Provision) Law)*, 1966.

Zákon o právu a správě (*Law and Administration Ordinance*) z roku 1948.

Zákon o prevenci půdní eroze (*Soil Erosion (Prevention) Ordinance*), 1941.

Zákon o půdě (*Land/Settlement of Title Ordinance)*, 1928.

Zákon o Palestině *(The Palestine Order in Council)*, 1922.

Zákon o zástavním právu (*Pledges Law*). 1967.

Zákon o Židovském národním fondu (*Jewish National Fund Law*), 1953.

c. Mezinárodní úmluvy a evropské právní předpisy

Basilejská úmluva o kontrole pohybu nebezpečných odpadů přes hranice států a jejich zneškodňování, 1989.

Covenant between the State of Israel and the World Zionist Organization /Jewish National Fund, 1961.

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1307/2013, kterým se stanoví pravidla pro přímé platby zemědělcům v režimech podpory v rámci společné zemědělské politiky a kterým se zrušují nařízení Rady (ES) č. 637/2008 a nařízení Rady (ES) č. 73/2009.

Rámcová úmluva OSN o změně klimatu, 1992.

Rezoluce Valného shromáždění OSN A/64/201.

Rozhodnutí Společnosti národů C.529.M.314.1922.VI. ze dne 24.7.1922. *Mandate for Palestine – League of Nations decision confirming the Principal Allied Powers' agreement on the territory of Palestine.* Dostupné z: https://www.un.org/unispal/document/auto-insert-201057/ [nahlíženo 14.5.2019].

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/128/ES, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství za účelem dosažení udržitelného používání pesticidů.

Směrnice Rady 86/278/EHS o ochraně životního prostředí a zejména půdy při používání kalů z čistíren odpadních vod v zemědělství.

Směrnice Rady 91/676/EHS o ochraně vod před znečištěním dusičnany ze zemědělských zdrojů.

Úmluva OSN o biologické rozmanitosti, 1992.

Úmluva OSN o boji proti desertifikaci v zemích postižených velkým suchem a/nebo desertifikací, zvláště v Africe, 1994.

4. Seznam ostatních zdrojů

Dokument Ministerstva životního prostředí k Úmluvě OSN o boji proti desertifikaci v zemích postižených velkým suchem nebo desertifikací, zejména v Africe. MŽP, 2006.

Evropský akční plán pro biopotraviny a ekologické zemědělství 2016–2020.

Rozsudek *Azulai v. Azulai* (1989) 45(i) P.D. 477.

Rozsudek *Weinrauch v. Israel Lands Administration* (1968) 23(i) P.D. 491, 494.

Společná zemědělská politika EU 2014–2020.

Státní politika životního prostředí ČR 2012-2020. Dostupné z: https://www.mzp.cz/cz/statni_politika_zivotniho_prostredi [nahlíženo 5.6.2019].
Strategie EU pro přizpůsobení se změně klimatu, 2013.

Strategie resortu Ministerstva zemědělství České republiky s výhledem do roku 2030. Dostupné z: http://eagri.cz/public/web/file/538509/Strategie_MZe_final_s_grafikou.pdf [nahlíženo 5.6.2019].

Zpráva o životním prostředí České republiky 2017. Praha: CENIA, česká informační agentura životního prostředí. Autorizovaná verze: Ministerstvo životního prostředí, Praha. ISBN 978-80-87770-67-2.

Nakládání s půdou v českém a izraelském právu

Abstrakt

Hlavním cílem disertační práce je analyzovat a porovnat právní úpravu nakládání s půdou a její ochrany v České republice a ve Státě Izrael a zodpovědět otázku, zda mohou být přínosem jak pro českou právní úpravu, tak pro normotvorbu Izraele.

Ochrana půdy před degradací je zcela klíčovým úkolem, který se ve světle klimatického vývoje doprovázeného extrémním suchem společně se sociálním a ekonomickým vývojem stává velmi aktuálním.

Práce se zabývá problematikou půdy a jejími zvláštnostmi v právním smyslu, které společně s dalšími činiteli vztahy k půdě podstatně ovlivňují. Úvod do problematiky je dán částí práce věnované historii a geografii obou zemí se zaměřením na současný stav a hlavní environmentální problémy. Důraz je kladen na právní vývoj za posledních sto let ve vztahu k pozemkově právním vztahům. Dále se práce soustředí na vymezení současných vlastnických vztahů a na souvislosti s nakládáním s půdou v obou státech. Podrobně je popsána jak soukromoprávní struktura, tak zejména veřejnoprávní uspořádání těchto vztahů, které je v obou státech výrazně odlišné. Z tohoto hlediska je velká část pozornosti zaměřena na systém veřejného pronajímání izraelské půdy, který byl nastolen v době vzniku samostatného státu.

Právní úprava ochrany půdy, kategorizace půdy a přístupy obou států k její ochraně vzhledem k aktuálním environmentálním problémům jsou předmětem samostatné kapitoly, která zohledňuje současné problémy a výzvy pro oba státy. Izrael nedisponuje tolika právními předpisy, nicméně dosáhl dobrých výsledků, kterými je zejména zemědělství či vodní a lesní hospodářství. Česká republika je naopak z právního pohledu dobře zajištěna. Systém složkové i průřezové ochrany je účinný a na rozdíl od Izraele funguje v České republice spolehlivý systém pozemkové evidence.

V závěru disertační práce je porovnán systém a účinnost české a izraelské právní úpravy při zohlednění výchozích podmínek obou států a je zhodnocena možnost využití zkoumaných nástrojů a institutů jednoho státu v podmínkách druhého státu.

Klíčová slova

půda, vlastnictví, nakládání s půdou

Disposition of land in Czech law and the law of Israel

Abstract

The main goal of the thesis is to analyse and compare the legal regulation of disposition of land and its protection in the Czech Republic and the State of Israel and answer the question whether the Czech legislation and the State of Israel can benefit from such regulations.

Protection of land from degradation is absolutely crucial task that in the light of climate change, accompanied by extreme drought along with social and economic development becomes very actual.

The thesis deals with the land and its peculiarities in the legal sense, which together with other factors significantly affect the relationship to land. The introduction to the issue is given by a part of the work devoted to the history and geography of both countries, focusing on the current state and major environmental problems. Emphasis is placed on the legal development over the last hundred years in relation to land-legal relations. Furthermore, the thesis focuses on defining current ownership relations and on the context of land disposition in both countries. Both the private-law structure and the public-law organization of these relations, which are significantly different in both countries, are described in detail. In this respect, much of the attention is focused on the public leasehold system of Israeli land, which was established in the beginning of modern Israeli state.

Legislation on land protection, land categorization and approaches of both countries to its protection with respect to current environmental problems are the subject of a separate chapter which considers current problems and challenges for both countries. Israel does not have so much legislation, however, achieved good results particularly in agriculture, water management and forestry. On the contrary, the Czech system of component and cross-sectional protection is effective, and, unlike Israel, a reliable land registration system operates in the Czech Republic.

In the conclusion of the thesis, the system and effectiveness of Czech and Israeli legislation are compared taking into account the initial conditions of both countries and assessed the possibility of using the examined instruments and institutes of one country in term of the other country.

Keywords

land, ownership, disposition of land